

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bornheim im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Bornheim	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	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bornheim	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	58
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	61

1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
2.	Beteiligungen	74
2.1	Managementübersicht	74
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	74
2.3	Beteiligungsportfolio	75
2.3.1	Beteiligungsstruktur	76
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	77
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	78
2.4	Beteiligungsmanagement	81
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	81
2.4.2	Berichtswesen	82
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	83
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	85
3.	Hilfe zur Erziehung	86
3.1	Managementübersicht	86
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	88
3.3	Strukturen	89
3.3.1	Strukturkennzahlen	89
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	90
3.3.3	Präventive Angebote	91
3.4	Organisation und Steuerung	92
3.4.1	Organisation	92
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	93
3.4.3	Finanzcontrolling	95
3.4.4	Fachcontrolling	96
3.5	Verfahrensstandards	98
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	98
3.5.2	Prozesskontrollen	104
3.6	Personaleinsatz	105
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	106
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	107
3.7	Leistungsgewährung	107
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	107
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	118
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	129
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	130
4.	Bauaufsicht	136
4.1	Managementübersicht	136
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	137

4.3	Baugenehmigung	137
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	138
4.3.2	Rechtmäßigkeit	140
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	142
4.3.4	Geschäftsprozesse	143
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	144
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	146
4.3.7	Personaleinsatz	149
4.3.8	Digitalisierung	152
4.3.9	Transparenz	153
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	155
5.	Vergabewesen	159
5.1	Managementübersicht	159
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	160
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	161
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	161
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	164
5.4	Sponsoring	167
5.5	Bauinvestitionscontrolling	169
5.6	Nachtragswesen	172
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	172
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	175
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	177
6.	gpa-Kennzahlenset	180
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	180
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	180
6.3	gpa-Kennzahlenset	182
	Kontakt	189

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim 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.

Der Handlungsbedarf der Stadt Bornheim, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern, ist weiterhin hoch. So war die Stadt von 2008 bis 2020 in der Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und unterlag aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Allein das kumulierte **Defizit der Ergebnisrechnungen** 2013 bis 2020 beträgt 51,5 Mio. Euro. Für 2020 wurde zwar ein Jahresüberschuss von 3,3 Mio. Euro ausgewiesen. Die Stadt profitiert hier jedoch bereits von den gesetzlichen Regelungen des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG)¹ und hat die **pandemiebedingten Haushaltsbelastungen** von 4,8 Mio. Euro als außerordentlicher Ertrag in die Ergebnisrechnung eingestellt.

Mit dem ausgeglichenen Doppelhaushalt 2021/2022 endet für die Stadt Bornheim die Haushaltssicherungspflicht. Die Haushaltsbelastungen durch die Pandemie werden jedoch auch im aktuellen Haushaltsplan sichtbar. Die **Plan-Ergebnisse** bis 2025 sind zwar positiv, ohne die Buchungs- und Bilanzierungshilfe des NKF-CIG würden die Plan-Ergebnisse jedoch mit Defiziten zwischen 8,0 und 9,2 Mio. Euro ausfallen.

Das **Eigenkapital** der Stadt Bornheim hat sich vor allem aufgrund der negativen Jahresergebnisse in den letzten Jahren weiter verringert. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von 16,4 Prozent gehört Bornheim 2020 deutlich zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalausstattung. Treten die für 2021 bis 2024 geplanten pandemiebedingten Haushaltsbelastungen ein, ergibt sich ein weiterer Eigenkapitalverzehr.

¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

Die **Verschuldung** der Stadt Bornheim hat sich dagegen im Betrachtungszeitraum (2013 bis 2020) um 36 Prozent erhöht. Sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene gehört Bornheim zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung. Die Fehlbeträge der letzten Jahre in der Ergebnisrechnung spiegeln sich auch im zahlungswirksamen Bereich wider und müssen durch entsprechende Liquiditätskredite finanziert werden.

Aufgrund der verpflichtenden Haushaltssicherung in den letzten Jahren hat sich die Stadt Bornheim intensiv mit dem Thema **Konsolidierung** beschäftigt. Dabei wurden verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, unter anderem die Erhöhung der Eigenkapitalverzinsung bei den Eigenbetrieben und die Anhebung der Hebesätze bei den Realsteuern. Dabei hat die Stadt auch regelmäßig die Empfehlungen der gpaNRW aus den vergangenen überörtlichen Prüfungen berücksichtigt. Dadurch ist es gelungen, einen großen Teil des Anstiegs bei den sozialen Leistungen und den Personalaufwendungen zu kompensieren. Auch wenn die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nicht mehr besteht, muss es weiter oberstes Ziel bleiben, durch eine Fortführung der Haushaltskonsolidierung den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Aufgrund einer umfangreichen **Investitionstätigkeit** in den letzten Jahren stellt sich die Altersstruktur im Gebäudebereich und beim Verkehrsinfrastrukturvermögen ausgewogen dar. Mittelfristig sind weitere Baumaßnahmen mit einem hohen Investitionsvolumen geplant. Bei einer Realisierung werden die bestehenden Investitionskredite sich nahezu verdoppeln und sich dadurch die bereits jetzt vergleichsweise hohe Verschuldung nochmal deutlich erhöhen. Insbesondere die aus dem neuen Vermögen resultierenden Aufwendungen (Abschreibungen, Unterhaltung, Bewirtschaftung) stellen eine erhebliche zukünftige Haushaltsbelastung dar. Die Stadt Bornheim sollte daher bei den geplanten Investitionsvorhaben im Gebäudebereich darauf achten, nur die notwendigen Maßnahmen umzusetzen. Bei der Planung sollte die Funktionalität eines Gebäudes im Vordergrund stehen. Die aus den gesamten geplanten Investitionen entstehenden Folgekosten müssen für den städtischen Haushalt dauerhaft tragbar sein.

In diesem Zusammenhang weisen wir auf die Bedeutung und die Notwendigkeit eines strukturierten **Bauinvestitionscontrollings (BIC)** hin. Zusammen mit dem Controlling einer zentralen Stelle würden dadurch Kostenplanungen und deren Entwicklung im Zuge von laufenden Baumaßnahmen transparenter. Dies sollte zudem die Analyse von Nachträgen beinhalten, um Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte zu erarbeiten. Die Stadt hat bislang keine verbindlichen Regelungen für ein strukturiertes und verbindliches Bauinvestitionscontrolling (BIC) erlassen. Bei der Betrachtung einzelner Vergabeverfahren ist zu erkennen, dass die Stadt der Vorbereitung und Planung von Baumaßnahmen mehr zeitliche und fachliche Ressourcen einräumen sollte.

Die Stadt Bornheim nutzt, wie viele andere Kommunen auch, das Instrument der **Ermächtigungsübertragung** nach § 22 der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW). Dabei erhöhen die übertragenen Ermächtigungen im investiven Bereich die Haushaltsansätze um durchschnittlich 34 Prozent. Dennoch kann dann im Folgejahr lediglich knapp die Hälfte des zur Verfügung stehenden Ansatzes auch tatsächlich verausgabt werden. Die Stadt Bornheim sollte daher ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen und gegebenenfalls mit der Genehmigung von beantragten Ermächtigungsübertragungen restriktiver umgehen.

Im Bereich **Fördermittelmanagement** ist die Stadt Bornheim vergleichsweise gut aufgestellt. Sie hat ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet und verfügt über strategische Zielvorgaben sowie konkrete Regelungen für die operative Ebene. Durch das organisierte Vorgehen hat die Stadt einen guten Überblick über mögliche Förderungen. Die Fördermittelstelle führt eine zentrale Datenbank, in der alle wichtigen Informationen und Fristen der Fördermaßnahme gespeichert sind. Durch die zentrale Datenbank stehen allen am Förderprozess Beteiligten die notwendigen Informationen zur Verfügung. Die zentrale Datenbank bildet auch die Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen.

Der Stadt Bornheim liegen aktuelle **Informationen zur Steuerung** ihres Haushalts vor. Die Verwaltung hat den Entwurf des Jahresabschlusses 2020 zum 31. März 2021 aufgestellt. Diese fristgerechte Erstellung gelingt nur wenigen Kommunen in NRW und deutet auf eine gute Organisation und Steuerung durch das Amt für Finanzen hin. Unterjährig liegen den kommunalen Entscheidungsträgern die wesentlichen Informationen aufgrund eines regelmäßigen Finanzberichtswesens vor. Zusätzlich tauscht sich die Verwaltung mit Vertretern und Vertreterinnen der politischen Fraktionen regelmäßig in einem Arbeitskreis Finanzen über alle wichtigen finanziellen Entwicklungen der Stadt aus.

Die Stadt Bornheim verfügt über eine umfangreiche **Beteiligungsstruktur**. Die Stadt ist insgesamt in 2019 an 46 Unternehmen auf zwei Beteiligungsebenen beteiligt, davon an 29 mittelbaren Beteiligungen über eine Kleinstbeteiligung unter drei Prozent. Auf acht dieser Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. In der Gesamtbetrachtung befindet sich die Komplexität des Beteiligungsportfolios, die Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt sowie auch die unmittelbaren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf einem mittleren Niveau. Entsprechend sind auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Für eine bessere Aufgabenerledigung des **Beteiligungsmanagements** bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten durch Ausbau des Berichtswesens und der Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen. Zudem sollten alle Unternehmensdaten künftig digital im Beteiligungsmanagement vorgehalten werden.

Im Bereich der **Hilfe zur Erziehung** weist die Stadt Bornheim im Jahr 2019 einen **erhöhten** Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dieser wird vor allem durch hohe Fallzahlen und einmalig in Jahr 2019 auch durch erstmalig gebildet Rückstellungen für noch zu leistende Kostenerstattungen und Transferaufwendungen negativ beeinflusst. Ohne die Rückstellungen läge der Fehlbetrag im mittleren Bereich, wäre dennoch aber deutlich höher als im Vorjahr 2018.

Beeinflusst wird der Fehlbetrag durch vergleichsweise erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger bestehen. Die Aufwendungen werden zudem von den hohen Fallzahlen und den teureren stationären Hilfen beeinflusst.

Das Jugendamt der Stadt Bornheim verfügt für die Hilfen zur Erziehung über keine schriftliche Gesamtstrategie mit hinterlegten Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen. In der Praxis lebt das Jugendamt eine Grundhaltung eines familienfreundlichen Jugendamtes, das auf die Bedarfssituation der Familien ausgerichtet ist.

Ein umfassendes Finanzcontrolling gibt es in Bornheim noch nicht. Bislang wird lediglich eine Budgetkontrolle in Hinblick auf die Haushaltsansätze durchgeführt und mit Fallzahlen gesteuert.

Es wird noch nicht mit Zielen und Kennzahlen gearbeitet. Dreimal im Jahr wird ein Budgetbericht für die Finanzabteilung erstellt, in dem Abweichungen von Haushaltsansätzen begründet werden. Für eine wirkungsvolle Steuerung sind regelmäßige Auswertungen von Kennzahlen mit Finanzbezug wichtig, um Ursachen für steigende Aufwendungen oder Fallzahlen zu ermitteln sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen.

Im Rahmen des Fachcontrollings betrachtet das Jugendamt innerhalb eines Hilfefalls die Wirksamkeit der Hilfe und die Erreichung der gesetzten Ziele. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung erstellt der Leistungserbringer einen Bericht zur Zielerreichung. Die Berichte sind standardisiert. In den Hilfeplangesprächen werden zudem der Hilfeverlauf und die bisherige Zielerreichung durch die Beteiligten im Gespräch bewertet. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, zu Abbrüchen oder trägerbezogene Auswertungen erfolgen nicht.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Bornheim ist in vielen Bereichen gut aufgestellt. Die Stadt stellt sicher, dass sie Baugenehmigungsverfahren rechtssicher und unter Berücksichtigung der gesetzlich normierten Fristen bearbeitet. Die Bautätigkeit in Bornheim ist im Prüfungszeitraum auf einem unauffälligen Niveau.

Die Stadt Bornheim bietet bereits seit Juni 2018 Bauwilligen und Entwurfsverfassenden die Möglichkeit an, **Bauanträge vollständig digital** einzureichen. Damit ist Bornheim eine der noch wenigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die das Verfahren des vollständig digitalen Bauantrages bereits erfolgreich anwendet.

Allerdings ist die Datenlage der Bauaufsicht in Bornheim, insbesondere zur Ermittlung von Kennzahlen, nicht in allen Bereichen ausreichend. Die Stadt unterscheidet aufgrund der zwischenzeitlich veralteten Fachsoftware beispielsweise nicht zwischen Fällen des einfachen und des normalen Baugenehmigungsverfahrens. Auch werden die Laufzeiten des normalen Baugenehmigungsverfahrens oder die Anzahl der unerledigten Baugenehmigungsverfahren nicht ermittelt. Dies erschwert die Steuerung der Bauaufsicht. Gleichwohl legt die Stadt im Sinne des transparenten Verwaltungshandelns bereits strategische und operative **Ziele** fest. Die Stadt Bornheim sollte die Personalauslastung regelmäßig anhand von Kennzahlen prüfen, um eine fehlende Auslastung oder die drohende Überlastung des Personals rechtzeitig zu erkennen und gegensteuern zu können.

Die Stadt Bornheim hat für das Aufgabenfeld „**Vergabe**“ eine umfassende Vergaberichtlinie erlassen und eine **zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Die organisatorischen Maßnahmen sind grundsätzlich gut geeignet, Vergaben rechtssicher und routiniert erledigen zu können. Die einzelnen Aufgaben der Bedarfsstellen und der zentralen Vergabestelle sind jedoch bislang nicht klar voneinander abgegrenzt und somit nicht verbindlich zugewiesen.

Bislang nutzt die Stadt noch kein **Vergabemanagementsystem**, welches sämtliche Verfahrensschritte digital ermöglicht und allen am Vergabeverfahren beteiligten Stellen den Zugriff auf eine manipulationssichere, digitale Vergabeakte ermöglicht.

Die Vorgaben zur **Korruptionsprävention** sind umfänglich und verständlich. Die Stadt sollte die Regelungen regelmäßig aktualisieren. Hierzu gehört auch die ständige Auswertung, ob die Maßnahmen ausreichen, um Korruptionsgefahren innerhalb der Verwaltung frühzeitig zu erken-

nen und effektiv vorzubeugen. Besonders positiv ist, dass die Stadt ein umfangreiches **Risiko-managementsystem** entwickelt hat, welches auch die Korruptionsbekämpfung als wesentlichen Baustein beinhaltet.

Sponsoring nimmt in Bornheim eine eher untergeordnete Rolle ein. Dennoch hat die Stadt den Themenbereich durch eine Verfahrensanweisung gut reglementiert. Aus Sicht der gpaNRW bedarf der Bereich jedoch der Nachschärfung, beispielsweise im Bereich der Transparenz.

Die Betrachtung von bereits zurückliegenden **Baumaßnahmen** zeigt, dass Defizite im Bereich der vollumfänglichen, transparenten Dokumentation von Baumaßnahmen existieren. Neben der nachvollziehbaren Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben, z.B. zur Einholung von Negativauskünften aus dem Gewerbezentral- oder dem Vergaberegister NRW, sind zum Teil hohe Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme von Baumaßnahmen festzustellen, deren Ursache und verwaltungsmäßigen Abwicklung nicht nachvollziehbar dokumentiert sind.

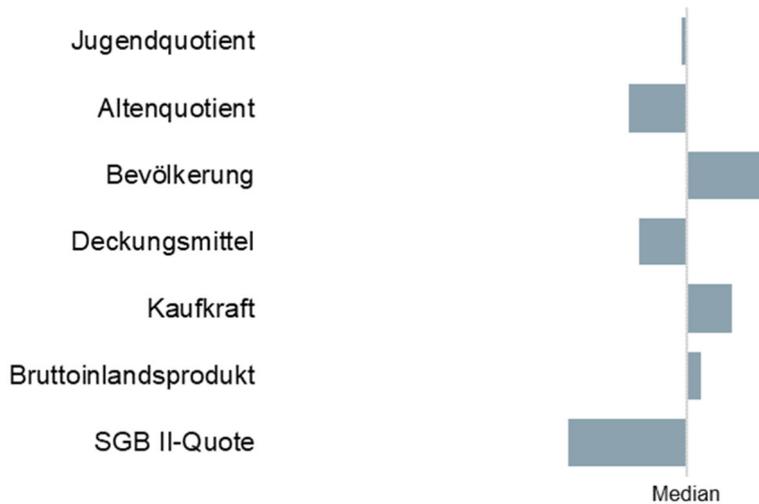
0.2 Ausgangslage der Stadt Bornheim

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bornheim. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². 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.

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Strukturmerkmale Bornheim 2019



Bornheim ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Rhein-Sieg-Kreis. Die Stadtfläche beträgt 82,69 qkm.

Auch die Stadt Bornheim ist betroffen vom demografischen Wandel. Allerdings nicht in dem Maße wie viele andere mittlere kreisangehörigen Kommunen. So ist insgesamt in der Vergangenheit ein Einwohnerwachstum zu verzeichnen. Zudem prognostiziert IT.NRW der Stadt bis 2040 einen weiteren Wachstum von über 15 Prozent. Neben der Bevölkerungsentwicklung spielen auch der Jugend- und Altenquotient eine entscheidende Rolle bei demografischen Aspekten. Der Altenquotient, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt in Bornheim mit 32,03 Prozent deutlich unter dem Median der vergleichbaren Kommunen von 37,11 Prozent. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, liegt in Bornheim bei 31,73 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,07 Prozent. Das bedeutet, dass in Bornheim zwar im Vergleich etwas weniger junge Menschen (unter 20 Jahren) leben, aber die mittlere Generation (Menschen im Alter von 20 bis 65 Jahren) einen größeren Anteil an der Bevölkerung hat als in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Wie bereits in der letzten überörtlichen Prüfung 2012 dargestellt, sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bornheim gut. Bereits 2013 war festzustellen, dass die Kaufkraft der Bevölkerung in Bornheim über dem Mittel der Vergleichskommunen liegt. Auch die eine niedrige SGB II-Quote, die sich mittelbar über die Kreisumlage auf die Stadt Bornheim auswirkt, war niedrig. Auch heute ist die SGB II-Quote im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen sehr niedrig. Sie liegt mit 5,15 Prozent deutlich unter der durchschnittlichen Quote von 7,19 Prozent. Auch verfügt die Bornheimer Bevölkerung über eine hohe Kaufkraft.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in der Stadt Bornheim bei 1.291 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis

des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2015 bis 2018 ermittelt wird. Der Median der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.548 Euro je Einwohner. Der Stadt stehen demnach durchschnittlich deutlich weniger Deckungsmittel zur Verfügung.

Die Stadt Bornheim beschäftigt sich intensiv mit dem Thema Haushaltskonsolidierung, um die eigene Handlungsfähigkeit zu erhalten und nach Möglichkeit sogar auszubauen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Stadt sich intensiv mit dem Thema Risikomanagement auseinandergesetzt hat. Ziel der Stadt ist es einen bewussten Umgang mit Risiken und Chancen zu fördern. Im Interesse und zum Schutze der Einwohner und Einwohnerinnen der Stadt wird ein vorsichtiger, umsichtiger und disziplinierter Umgang mit Risiken und eine geringe Risikobereitschaft angestrebt. Hierzu hat die Stadt 2019 ein umfassendes Konzept entwickelt. Dieses wird zukünftig durch Handbücher zu den Themen Risiko- und Chancenmanagement, Controlling, interne Kontrollen und Interne Revision ergänzt. Die Handbücher sollen stetig aktualisiert und weiterentwickelt werden. Hierdurch hat die Stadt Bornheim einen wichtigen Grundstein gelegt mit guten Managementsystemen zukünftig Risiken und Chancen rechtzeitig zu erkennen und gegensteuern zu können.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Beratung des Berichtes der vergangenen überörtlichen Prüfung erfolgte am 4. November 2014 im Rechnungsprüfungsausschuss und am 4. Dezember 2014 im Rat. Umgesetzt worden sind beispielsweise die Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung. Die Umsetzung dieser Empfehlungen haben laut Stadt Bornheim einen Beitrag zum Verlassen der Haushaltssicherung beigetragen. Auch die Empfehlungen im Zusammenhang mit den Schülerbeförderungsleistungen wurden umgesetzt.

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

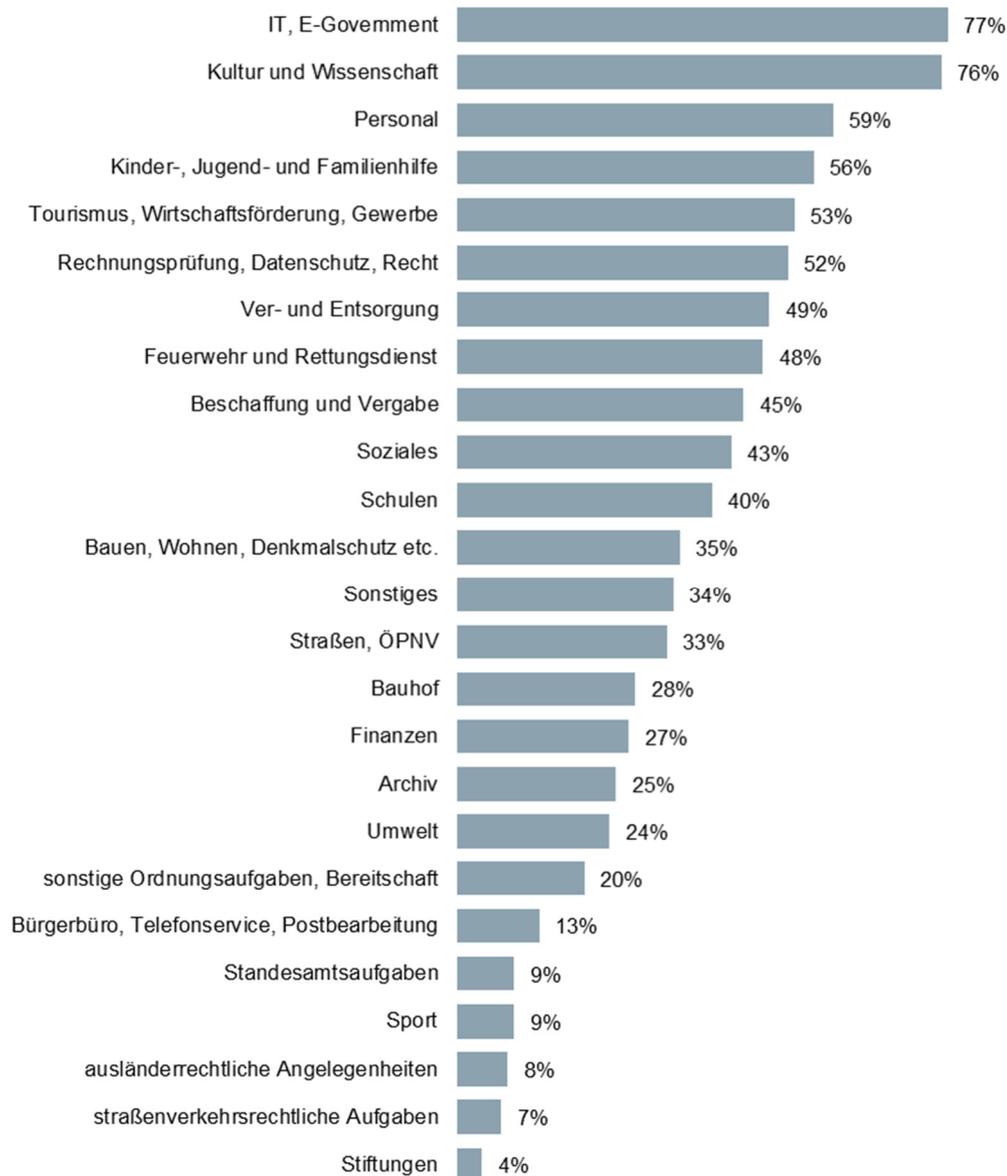
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 128 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



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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

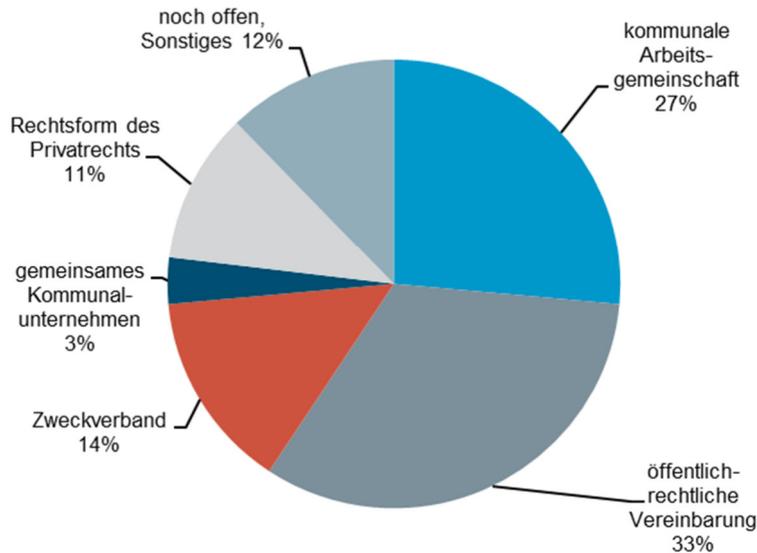


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier keine gravierende Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

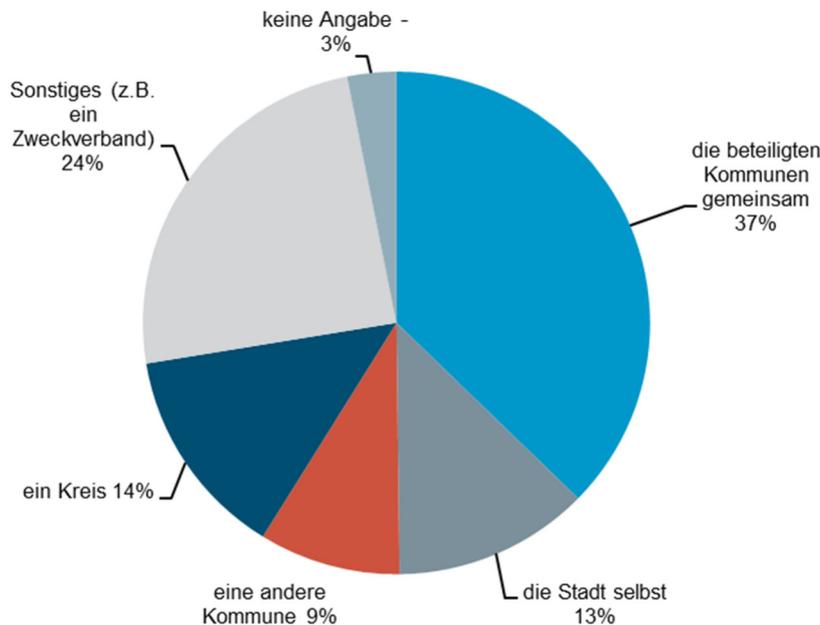


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für mehr als ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

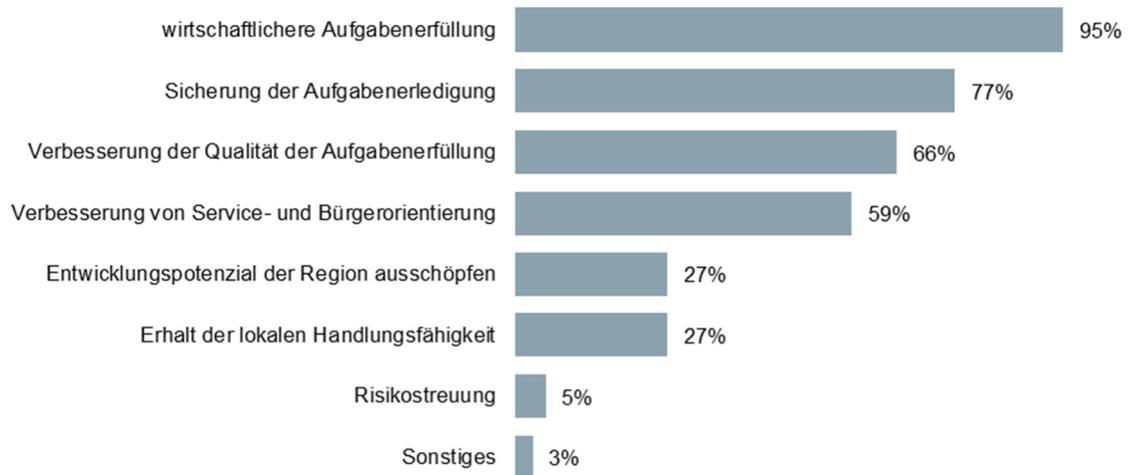


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in 37 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt über 20 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin rund ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

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

Ziele IKZ



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

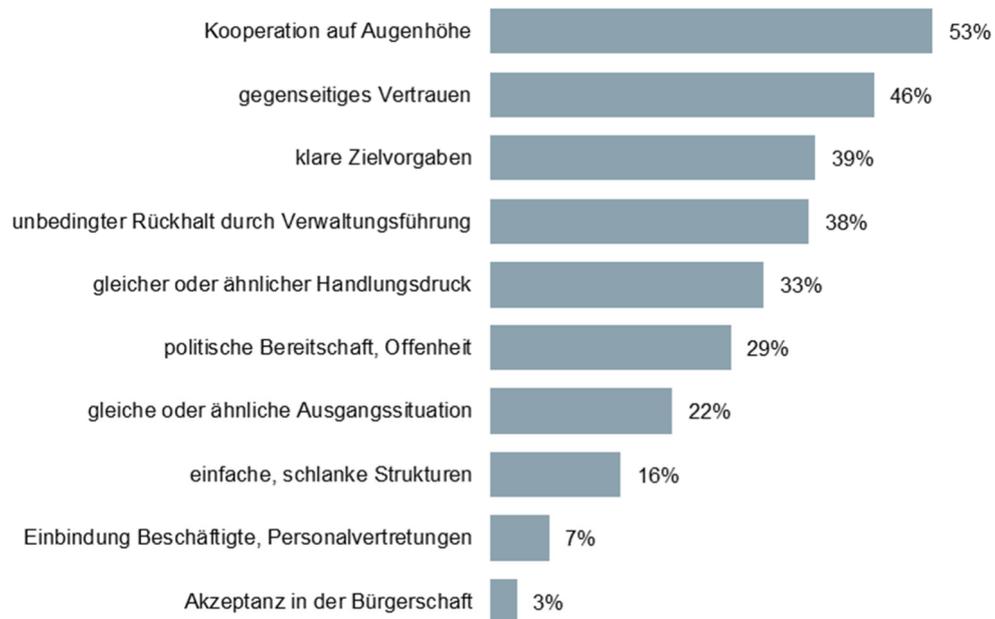
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

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



Mehr als Hälfte der Städte setzt die Kooperation auf Augenhöhe für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen wird 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 durch klare Zielvorgaben sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

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 Bornheim

Die Stadt Bornheim arbeitet bereits in einigen Projekten mit anderen Kommunen und dem Kreis erfolgreich zusammen. Eine Zusammenarbeit erfolgt zum Beispiel mit der Stadt Alfter. Hier wird eine gemeinsame Volkshochschule betrieben. Auch das Thema Klimamanagement wurde mit mehreren Kommunen gemeinsam angegangen. Im Themenbereich Digitalisierung hat sich die Stadt Bornheim zunächst allein auf den Weg gemacht, da die Ausgangsvoraussetzungen bei den Kommunen doch sehr unterschiedlich sind.

Bornheim sieht neben der Wirtschaftlichkeit die Ausschöpfung des Entwicklungspotenzials der Region sowie die stetige Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung als wichtige Ziele interkommunaler Zusammenarbeit.

Die Stadt übt ihre interkommunale Zusammenarbeit meist, wie die meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW, auf der Basis von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen aus.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für eine gelungene Umsetzung ist in den Augen der Stadt einer Kooperation auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen sowie die Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretung.

Insgesamt sind die örtlichen IKZ-Aktivitäten bedarfsgerecht, könnten aber in einigen Bereichen noch ausgeweitet werden. Insbesondere wenn die Herausforderungen des Fachkräftemangels noch weiter steigen, empfiehlt es sich die Möglichkeiten von interkommunaler Zusammenarbeit weiter zu prüfen und auszuloten.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

³ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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 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 Bornheim im Zeitraum Januar 2021 bis Dezember 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Bornheim überwiegend die Vergleichsjahre 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2020, sowie die Gesamtabchlüsse bis 2018. Die im Doppelhaushalt 2021/2022 enthaltenen mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2023 bis 2025 wird ebenfalls in die Analyse einbezogen.

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	Sandra Diebel
Finanzen	Christoph Boxleitner
Beteiligungen	Thomas Kohl
Hilfe zur Erziehung	Petra Knabe
Bauaufsicht	Tobias Fuß
Vergabewesen	Tobias Fuß

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

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 15. Dezember 2021 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes in Form einer Videokonferenz statt.

Herne, den 04. Februar 2022

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Haushaltssituation

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Bornheim hat durch eine umfangreiche Investitionstätigkeit der letzten Jahre nicht nur einen Werteverzehr vermeiden können, sondern sogar neue Vermögenswerte geschaffen. Die Altersstruktur im Gebäudebereich und beim Verkehrsinfrastrukturvermögen stellt sich dementsprechend ausgewogen dar. Mittelfristig sind weitere Baumaßnahmen geplant mit einem hohen Investitionsvolumen. Bei einer Realisierung der geplanten Bauvorhaben wird sich daraus eine spürbare Haushaltsbelastung ergeben.	E1	Die Stadt Bornheim sollte bei den geplanten Investitionsvorhaben im Gebäudebereich darauf achten, nur die notwendigen Maßnahmen umzusetzen. Bei der Planung sollte die Funktionalität eines Gebäudes im Vordergrund stehen. Die aus den gesamten geplanten Investitionen entstehenden Folgekosten müssen für den städtischen Haushalt dauerhaft tragbar sein.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Bei der Stadt Bornheim erhöhen die übertragenen Ermächtigungen im investiven Bereich die Haushaltsansätze um durchschnittlich 34 Prozent. Dennoch kann dann im Folgejahr lediglich knapp die Hälfte des zur Verfügung stehenden Ansatzes auch tatsächlich verausgabt werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Die Stadt Bornheim sollte ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen und gegebenenfalls mit der Genehmigung von beantragten Ermächtigungsübertragungen restriktiver umgehen. Die Investitionsplanung sollte mit einer Personaleinsatzplanung verknüpft werden.
Beteiligungen			
F1	Das Berichtswesen der Stadt Bornheim entspricht nahezu vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bornheim ergeben.	E1.1	Die Sitzungsunterlagen des Zweckverbandes Wasserbeschaffungsverband Weseling–Hersel sollten dem Beteiligungsmanagement ebenfalls zur Verfügung gestellt werden.
		E1.2	Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bornheim ergeben.	E2.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Bornheim sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.
		E2.2	Die Sichtung der Tagesordnungen sollte ergänzt werden um den Zweckverband Wasserbeschaffungsverband Wesseling–Hersel.
		E2.3	Das Beteiligungsmanagement sollte die Stellungnahmen allen Vertreterinnen und Vertretern in den jeweiligen Gremien zur Verfügung stellen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	In Bornheim gibt es verschiedene präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit bei den frühen Hilfen. Ein Gesamtkonzept und eine Präventionskette für alle Altersgruppen gibt es bislang nicht. Der Aufbau einer Präventionskette sowie die Steuerung aller Angebote im Jugendamt ist im Aufbau.	E1	Die Stadt Bornheim sollte ein Gesamtkonzept für Prävention und Netzwerkarbeit erstellen sowie eine lückenlose Präventionskette aufbauen. Die Angebote sollten, wie geplant, durch das Jugendamt gesteuert und koordiniert werden.
F2	Die Stadt Bornheim hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten messbaren Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt.	E2	Die Stadt Bornheim sollte für die Gesamtsteuerung die vorhandenen Grundhaltungen und Ziele zu einer Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen weiterentwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.
F3	Das Jugendamt der Stadt Bornheim verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile vorhanden. Durch den Aufbau eines Finanzcontrollings könnte die Steuerung verbessert werden.	E3	Die Stadt Bornheim sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem regelmäßigen Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.
F4	Die Stadt Bornheim bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen aber keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern.	E4	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Laufzeiten, Abbrüchen, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparenter gemacht werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Bornheim hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Abläufe, Standards und Prozesse nicht verbindlich in einem einheitlichen Handbuch beschrieben. Eine schriftliche Prozessdarstellung gibt es nur für das Entscheidungsteam. Es sind Vordrucke in der Jugendamtssoftware hinterlegt und die Bearbeitung erfolgt teilweise elektronisch.	E5	Die Stadt Bornheim sollte alle Prozesse der Bearbeitung in einem einheitlich aufgebauten Verfahrenshandbuch darstellen. Dabei können neben textlichen Ausführungen auch Ablaufdiagramme verwendet werden. Die Prozessbeschreibungen sollten Abläufe, Zuständigkeiten, beteiligte Personen, Fristen und zu verwendende Vordrucke beinhalten.
F6	Die Stadt Bornheim hat außer den Regelungen zum Entscheidungsteam und den vorhandenen Vordrucken keine verbindlichen schriftlichen Regelungen zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens. In der Praxis werden aber einheitliche Abläufe angewendet. Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von Fachleistungsstunden, sind nicht vorhanden.	E6	Die Stadt Bornheim sollte auch für das Hilfeplanverfahren schriftliche Prozessbeschreibungen und Standards für den Ablauf erstellen. Hierin sollten neben der vorrangigen fachlichen Betrachtung auch wirtschaftliche Gesichtspunkte einfließen.
F7	Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten Prozess gesteuert, der allerdings nur für das Entscheidungsteam verschriftlicht worden ist. Ein Anbieterverzeichnis ist vorhanden. Darin werden keine Kosten und Erfahrungen dargestellt. Es gibt keine verbindlichen Vorgaben für die Leistungsnachweise der Träger.	E7.1	Das Anbieterverzeichnis sollte um die Kosten der Leistungen und die Erfahrungswerte mit den jeweiligen Trägern ergänzt werden.
		E7.2	Das Jugendamt sollte verbindliche Vorgaben an die Träger für die Leistungsnachweise machen. Die Träger sollten in ihren Leistungsnachweisen neben der Anzahl der Stunden auch die abgesagten Termine und vor allem auch die Inhalte der durchgeführten Stunden verpflichtend aufführen.
F8	Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Prüfung gibt es nicht.	E8	Die Stadt Bornheim sollte auch für die Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen schriftliche Prozessbeschreibungen und Verfahrensstandards entwickeln.
F9	Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte statt. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen.	E9	Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen installieren und die Einhaltung der Standards überprüfen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.
F10	Die Stadt Bornheim hat eine erhöhte Falldichte HzE, die hauptsächlich in hohen ambulanten Fallzahlen begründet ist. Die Fallzahlen sind im Jahresvergleich deutlich gestiegen.	E10	Das Jugendamt sollte, aufgrund der deutlich gestiegenen Fallzahlen, die Falldichte insgesamt und für die einzelnen Hilfearten im Zeitverlauf auswerten und die Entwicklung analysieren. Dabei sollte bei allen Hilfearten auch zwischen Minderjährigen und jungen Volljährigen unterschieden werden.
F11	Die Hilfefälle in Heimerziehung sind in Bornheim sehr kostenintensiv. Die Anzahl der Fälle ist aber eher gering.	E11	Die Stadt sollte mit einer Fallrevision die Ursachen für die hohen Aufwendungen bei den Fällen in Heimerziehung ermitteln und analysieren.

Feststellung		Empfehlung	
F12	Die Stadt Bornheim hat 2019 einwohnerbezogen höhere Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII als die anderen Vergleichsstädte. Das liegt an den hohen Fallzahlen und den teuren stationären Unterbringungen. Auch die Fälle für Integrationshilfe/Schulbegleitung sind sehr teuer. Die Aufwendungen und Fallzahlen sind von 2018 nach 2019 stark angestiegen. Diese Hilfeart belastet somit den Fehlbetrag HzE.	E12	Die hohen Fallzahlen und Aufwendungen bei der Hilfeart Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sollten analysiert und Ursachen ermittelt werden.
F13	Die Stadt hat für die Bearbeitung der Hilfefälle für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII seit 2019 einen Spezialdienst eingerichtet. Poollösungen werden nicht verwendet.	E13	Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshilfen besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Bornheim das Installieren von Poollösungen an den Schulen in Betracht ziehen.
F14	Fast 75 Prozent der Vergleichsstädte haben niedrigere stationären Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre. Die hohe Positionierung wird in erster Linie durch die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall bei der Heimerziehung und der Eingliederungshilfe verursacht.	E14	Die hohen Fallaufwendungen bei den stationären Hilfen für junge Volljährige sollten in Form einer Fallrevision analysiert und Ursachen ermittelt werden.
F15	Die Stadt Bornheim kann die Aufwendungen und Fallzahlen für ambulante Hilfen für junge Volljährige nicht differenziert von den Minderjährigen ausweisen. Diese sind in den jeweiligen Hilfen für die Minderjährigen enthalten.	E15	Die Stadt Bornheim sollte die Aufwendungen und Fallzahlen für ambulante Hilfen für junge Volljährige separat von den Minderjährigen erfassen, um Transparenz zu schaffen.
Bauaufsicht			
		E0.1	Die Stadt Bornheim sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.
F1	Die Stadt Bornheim wendet die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 konsequent an. Der Themenbereich „Bauberatung“ bedarf aus Sicht der gpaNRW der Optimierung.	E1.1	Die Stadt Bornheim sollte die offenen Sprechstunden in der Bauaufsicht reduzieren und die Bauberatung künftig vorwiegend auf Terminbasis durchführen.
		E1.2	Die Stadt Bornheim sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.
F2	Die Stadt Bornheim hat bislang die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht nicht schriftlich und somit nicht verbindlich fixiert. Sie hat die Tätigkeiten der Bauaufsicht in Workflows dargestellt und somit transparent aufbereitet. Die Stadt		

Feststellung		Empfehlung	
	verfügt bereits über die Möglichkeit, Baugenehmigungsverfahren vollständig digital abzuwickeln.		
F3	Die Stadt erhebt keine statistischen Daten zur Laufzeit von Fällen des normalen Genehmigungsverfahrens.	E3	Da die Bearbeitung von normalen Baugenehmigungsverfahren in der Regel deutlich umfangreicher ist, sollte die Stadt diese Fälle separat erfassen und auch die entsprechenden Laufzeiten separat erheben.
F4	Die Stadt Bornheim reiht sich im interkommunalen Vergleich unterhalb des Medians ein. Demnach bearbeiten mehr als die Hälfte der betrachteten Bauaufsichtsbehörden mehr Fälle je Sachbearbeiter-Vollzeit-Stelle. Eine Ermittlung der Anzahl von unbearbeiteten Fällen (Arbeitsrückstände) ist aufgrund der fehlenden Datenlage in Bornheim nicht möglich.	E4.1	Die Stadt Bornheim sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und gleichzeitig ermitteln, wie viele Fälle je Sachbearbeiter Vollzeit-Stelle abschließend bearbeitet wurden. Beide Kennzahlen kann sie als Steuerungsinstrument nutzen. So kann die Stadt Bornheim die Auslastung des Personal dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastung der Sachbearbeitung reagieren.
		E4.2	Die Stadt Bornheim sollte verlässlich die Anzahl der unbearbeiteten Baugenehmigungsverfahren ermitteln und unterjährig fortschreiben, um eine negative Tendenz in der Entwicklung der rückständigen Fälle frühzeitig erkennen zu können.
F5	Die Stadt Bornheim hat für den Bereich der Bauaufsicht bislang Ziele und drei Kennzahlen festgelegt, die sie regelmäßig erhebt. Die Aussagekraft ist jedoch begrenzt.	E5	Die Stadt Bornheim sollte auch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung als Ziel definieren. Die Einhaltung der vorgegebenen Ziele sollte die Stadt mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollte sie zur Steuerung der Bauaufsicht nutzen. Dazu sollte sie mindestens die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.
Vergabewesen			
F1	Durch die Vergaberichtlinie sowie durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle hat die Stadt Bornheim gute Vorbereitungen getroffen, um Vergaben rechtssicher und routiniert abzuwickeln. In Einzelaspekten bedürfen die Vorgaben einer Ergänzung.		
F2	Vergaben unterhalb von 15.000 Euro netto wickeln die Bedarfsstellen in eigener Zuständigkeit ab. Hierzu ist Fachwissen im komplexen Vergaberecht erforderlich, welches jedoch nicht in allen Bedarfsstellen vorhanden ist.	E2.1	Die Stadt Bornheim sollte Ihre Vergaberichtlinie so anpassen, dass Vergaben im Sinne der Verordnung zur Beschleunigung von Investitionen bis 15.000 Euro netto im Zuge von Direktaufträgen vergeben werden dürfen. Gleichzeitig sollte die örtliche Rechnungsprüfung in solchen Fällen die Prüfungen intensivieren.
		E2.2	Die Stadt Bornheim sollte ein elektronisches Vergabemanagementsystem einführen und ihre Vergabe künftig ausschließlich und vollumfänglich elektronisch durchführen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.3	Die Stadt Bornheim sollte in ihrer Dienstanweisung verbindlich aufnehmen, dass Baumaßnahmen gemäß § 12 VOB/B formal abzunehmen sind.
F3	Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der Stadt Bornheim ist sehr umfangreich und bei konsequenter Anwendung gut geeignet, Korruptionsfällen verlässlich vorzubeugen. Die Dienstanweisung wird ergänzt durch das strukturierte Risikomanagementsystem der Stadt Bornheim.		
F4	Die Stadt Bornheim hat mit der Einführung eines umfassenden Risikomanagementsystems eine gute Grundlage geschaffen, Risiken für die Stadtverwaltung zu erkennen, zu analysieren und etwaige Abwehr- oder Kompensationsmaßnahmen anzustoßen.	E4.1	Die Stadt Bornheim sollte die im Konzept zum strukturierten Risikomanagement beschriebenen Maßnahmen weiter vorantreiben und umsetzen.
		E4.2	Die Stadt sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei die Beschäftigten einbeziehen. Die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sollte sie im konkreten Einzelfall ermitteln, analysieren und individuelle Maßnahmen zur Korruptionsprävention festlegen.
		E4.3	Die Stadt Bornheim sollte ihre Mitarbeitenden regelmäßig, z.B. jährlich, im Hinblick auf Korruptionsgefahren schulen und sensibilisieren.
		E4.4	Die Stadt Bornheim sollte künftig Ihren Vorlage- und Veröffentlichungspflichten aus § 17 KorruptionsbG verlässlich nachkommen.
F5	Die Stadt Bornheim hat verbindliche Regelungen geschaffen, die gut geeignet sind, Sponsoringmaßnahmen rechtssicher abzuwickeln. Um bei Sponsoringmaßnahmen ein Höchstmaß an Transparenz zu wahren, sind bei den bestehenden Regelungen Ergänzungen notwendig.	E5.1	Die Stadt Bornheim sollte konkrete Regelungen erlassen, die den Entscheidungsprozess zur Annahme oder Ablehnung von Sponsoringangeboten sowie die jeweiligen Zuständigkeiten, verbindlich vorgeben.
		E5.2	Die Stadt Bornheim sollte konkrete Bestimmungen vorgeben, die festlegen, wie und in welchem zeitlichen Rhythmus die Öffentlichkeit über Sponsoringmaßnahmen informiert werden soll.
F6	Die Stadt Bornheim wendet aktuell kein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling an. Im Hinblick auf die geplanten Investitionssummen im Baubereich sieht die gpaNRW Verbesserungspotenzial.	E6	Die Stadt Bornheim sollte die bestehenden und in der Praxis gelebten Abstimmungs- und Beteiligungsstrukturen bei Baumaßnahmen zu einem formellen und verbindlichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen. Die entsprechenden Vorgaben sollte sie in einer Dienstanweisung festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Bei der Stadt Bornheim kommt es bei einigen Baumaßnahmen zu größeren Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei fallen neben Kostensteigerungen auch zum Teil deutlich geringere Abrechnungssummen auf. Sowohl Kostenüber- als auch Kostenunterschreitungen haben in Bornheim einen spürbaren Einfluss auf die abgerechneten Leistungen.	E7.1	Die Stadt Bornheim sollte der Maßnahmenvorbereitung und besonders der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollte sie genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen. Weiterhin sollte sie grobe Schätzungen und nicht passgenaue Kalkulationen vermeiden.
		E7.2	Nach Abschluss einer Maßnahme sollte die Stadt Bornheim im Zuge eines Berichtswesens einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung sollten hinsichtlich der Ursachen analysiert werden, so dass wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangt werden.
F8	Die Stadt Bornheim hat klare und verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nachträgen erlassen. Weiterhin hat sie sichergestellt, dass die örtliche Rechnungsprüfung bei Nachaufträgen zu beteiligen ist. Die Regelungen sind grundsätzlich gut geeignet, Nachträge rechtssicher und transparent abzuwickeln. Auf die Einrichtung eines strukturierten Nachtragsmanagements hat die Stadt bislang jedoch verzichtet.	E8	Die Stadt Bornheim sollte ein strukturiertes Nachtragsmanagement einrichten und Nachträge nach Höhe und Ursache systematisch auswerten.
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 teilweise lückenhaft. Die Ursachen und die exakte Zusammensetzung von Mehr- oder Minderkosten gehen aus den Maßnahmeakten nicht hervor. Auch wurden vergaberechtliche Vorgaben, z.B. die Einholung von Negativauskünften aus dem Vergaberegister oder dem Gewerbezentralregister, nicht eingehalten.		
F10	Die Vergabeakte enthält weder die rechnerische / technische Prüfung der Angebote, noch die formelle Beauftragung der angebotenen Nachtragsleistungen. Weiterhin ist nicht erkennbar, bei welchen Positionen Mindermengen aufgetreten sind, die letztlich zur Kompensation der Nachträge geführt haben.	E10	Die Stadt sollte darauf achten, dass etwaige Mengenveränderungen und daraus resultierende Mehrkosten nachvollziehbar und im Einklang mit den internen Vergabevorgaben dokumentiert werden.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Stadt Bornheim war von 2008 bis 2020 in der Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und unterlag daher im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2020 aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Das kumulierte **Defizit der Ergebnisrechnungen** 2013 bis 2020 beträgt 51,5 Mio. Euro. Für 2020 wurde zwar ein Jahresüberschuss von 3,3 Mio. Euro ausgewiesen. Die Stadt profitierte hier jedoch bereits von den gesetzlichen Regelungen des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG)⁴ und hat die **pandemiebedingten Haushaltsbelastungen** von 4,8 Mio. Euro als außerordentlicher Ertrag in die Ergebnisrechnung eingestellt. Mit dem ausgeglichenen Doppelhaushalt 2021/2022 endet für die Stadt Bornheim die Haushaltssicherungspflicht. Die Haushaltsbelastungen durch die Pandemie werden jedoch auch im aktuellen Haushaltsplan sichtbar. Die **Plan-Ergebnisse** bis 2025 sind zwar positiv, ohne die Buchungs- und Bilanzierungshilfe des NKF-CIG würden die Plan-Ergebnisse jedoch mit Defiziten zwischen 8,0 und 9,2 Mio. Euro ausfallen.

Das **Eigenkapital** der Stadt Bornheim hat sich vor allem aufgrund der negativen Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum weiter verringert. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von 16,4 Prozent gehört Bornheim deutlich zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalausstattung. Treten die für 2021 bis 2024 geplanten pandemiebedingten Haushaltsbelastungen ein, ergibt sich ein weiterer Eigenkapitalverzehr.

Die **Verschuldung** der Stadt Bornheim hat sich dagegen im Betrachtungszeitraum um 36 Prozent erhöht. Sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene gehört Bornheim zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung. Die Fehlbeträge der letzten Jahre in der Ergebnisrechnung spiegeln sich auch im zahlungswirksamen Bereich wider und müssen durch entsprechende Liquiditätskredite finanziert werden. Die Kredite zur Sicherstellung der Liquidität haben sich daher um 89 Prozent auf 76,1 Mio. Euro erhöht. Aufgrund einer umfangreichen **Investitionstätigkeit** in den letzten Jahren stellt sich die Alterstruktur im Gebäudebereich

⁴ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

und beim Verkehrsinfrastrukturvermögen ausgewogen dar. Mittelfristig sind weitere Baumaßnahmen mit einem hohen Investitionsvolumen geplant. Bei einer Realisierung werden die bestehenden Investitionskredite sich nahezu verdoppeln und sich dadurch die bereits jetzt vergleichsweise hohe Verschuldung nochmal deutlich erhöhen. Insbesondere die aus dem neuen Vermögen resultierenden Aufwendungen (Abschreibungen, Unterhaltung, Bewirtschaftung) stellen eine erhebliche zukünftige Haushaltsbelastung dar. Die Stadt Bornheim sollte daher bei den geplanten Investitionsvorhaben im Gebäudebereich darauf achten, nur die notwendigen Maßnahmen umzusetzen. Bei der Planung sollte die Funktionalität eines Gebäudes im Vordergrund stehen. Die aus den gesamten geplanten Investitionen entstehenden Folgekosten müssen für den städtischen Haushalt dauerhaft tragbar sein.

Insgesamt besteht bei der Stadt Bornheim weiterhin **hoher Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern. Aufgrund der Coronapandemie hat Bornheim rund 37,4 Mio. Euro Mindererträge für die Jahre 2021 bis 2024 im städtischen Haushalt identifiziert und diese als außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG eingeplant. Diese Bilanzierungshilfe muss die Stadt ab dem Jahr 2025 ergebniswirksam abschreiben oder einmalig mit dem Eigenkapital verrechnen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Bornheim liegen aktuelle **Informationen zur Steuerung** ihres Haushalts vor. Die Verwaltung hat den Entwurf des Jahresabschlusses 2020 zum 31. März 2021 aufgestellt. Diese fristgerechte Erstellung gelingt nur wenigen Kommunen in NRW und deutet auf eine gute Organisation und Steuerung durch das Amt für Finanzen hin. Unterjährig liegen den kommunalen Entscheidungsträgern die wesentlichen Informationen aufgrund eines regelmäßigen Finanzberichts wesens vor. Zusätzlich tauscht sich die Verwaltung mit Vertretern und Vertreterinnen der politischen Fraktionen regelmäßig in einem Arbeitskreis Finanzen über alle wichtigen finanziellen Entwicklungen der Stadt aus.

Aufgrund der verpflichtenden Haushaltssicherung in den letzten Jahren hat sich die Stadt Bornheim intensiv mit dem Thema **Konsolidierung** beschäftigt. Dabei wurden verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, unter anderem die Erhöhung der Eigenkapitalverzinsung bei den Eigenbetrieben und die Anhebung der Hebesätze bei den Realsteuern. Dabei hat die Stadt auch regelmäßig die Empfehlungen der gpaNRW aus den vergangenen überörtlichen Prüfungen berücksichtigt. Dadurch ist es gelungen, einen großen Teil des Anstiegs bei den sozialen Leistungen und den Personalaufwendungen zu kompensieren. Auch wenn die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nicht mehr besteht, muss es weiter oberstes Ziel bleiben, durch eine Fortführung der Haushaltskonsolidierung den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Die Stadt Bornheim nutzt, wie viele andere Kommunen auch, das Instrument der **Ermächtigungsübertragung** nach § 22 der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW). Dabei erhöhen die übertragenen Ermächtigungen im investiven Bereich die Haushaltsansätze um durchschnittlich 34 Prozent. Dennoch kann dann im Folgejahr lediglich knapp die Hälfte des zur Verfügung stehenden Ansatzes auch tatsächlich verausgabt werden. Die Stadt Bornheim sollte daher ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen und gegebenenfalls mit der Genehmigung von beantragten Ermächtigungsübertragungen restriktiver umgehen. Die Investitionsplanung sollte mit einer Personaleinsatzplanung verknüpft werden.

Im Bereich **Fördermittelmanagement** ist die Stadt Bornheim vergleichsweise gut aufgestellt. Sie hat ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet und verfügt über strategische Zielvorgaben sowie konkrete Regelungen für die operative Ebene. Durch das organisierte Vorgehen hat die Stadt einen guten Überblick über mögliche Förderungen. Die Fördermittelstelle führt eine zentrale Datenbank, in der alle wichtigen Informationen und Fristen der Fördermaßnahme gespeichert sind. Durch die zentrale Datenbank stehen allen am Förderprozess Beteiligten die notwendigen Informationen zur Verfügung. Die zentrale Datenbank bildet auch die Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen.

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 Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahre belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Bornheim ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Bornheim 2013 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	noch nicht festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht			HPI
2022	bekannt gemacht			HPI

Die letzte überörtliche Prüfung der gpaNRW hat die Jahresabschlüsse bis 2012 berücksichtigt. Die aktuelle Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2013. Der Jahresabschluss 2020 lag zum Zeitpunkt der Prüfung im Entwurf vor und wurde unter dem Vorbehalt der örtlichen Prüfung in die Analysen mit einbezogen. Zwischenzeitlich hat die Prüfung des Entwurfs stattgefunden. Der Jahresabschluss wird dem Rat der Stadt Bornheim in seiner Sitzung am 16. September 2021

zur Feststellung vorgelegt. Bei den nachfolgenden Kennzahlen wird für den interkommunalen Vergleich jedoch aufgrund der breiteren Vergleichsbasis das Jahr 2019 verwendet. Die im Doppelhaushalt 2021/2022 enthaltenen mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2023 bis 2025 wird ebenfalls in die Analyse einbezogen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Bornheim befindet sich seit 2008 in der Haushaltssicherung und unterliegt daher aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Haushaltssicherungskonzepte sind jeweils von der Kommunalaufsicht nach § 76 Absatz 2 GO NRW genehmigt worden. Mit dem ausgeglichenen Haushalt 2021/2022 endet die Haushaltssicherungspflicht.

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 Bornheim 2013 bis 2022

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt									X	X
Fiktiv ausgeglichener Haushalt										
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage										
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	X		

Mit dem positiven Jahresergebnis 2020 und den ausgeglichenen Haushalten 2021 und 2022 ist die Stadt Bornheim nicht mehr in der Pflicht ein Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO NRW aufzustellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bornheim in Tausend Euro 2013 bis 2020 (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	-7.314	-10.814	-9.387	-13.772	-3.758	-4.627	-5.084	3.627
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	119.658	110.658	102.255	88.497	84.992	81.388	75.080	75.063
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-7.314	-10.814	-9.387	-13.772	-3.758	-4.627	-6.309	3.643

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fehlbetragsquote in Prozent	5,8	9,0	8,5	13,5	4,2	5,4	6,2	-4,8

Bei dem Jahresergebnis 2020 handelt es sich um den geprüften Entwurf. Darin enthalten sind die nach dem NKF-CIG ermittelten Haushaltsbelastungen in Höhe von rund 4.958.747 Euro als außerordentlicher Ertrag. Ohne diese Bilanzierungshilfe beträgt das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit -1.322.212 Euro.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bornheim in Tausend Euro 2021 bis 2025 (Plan)

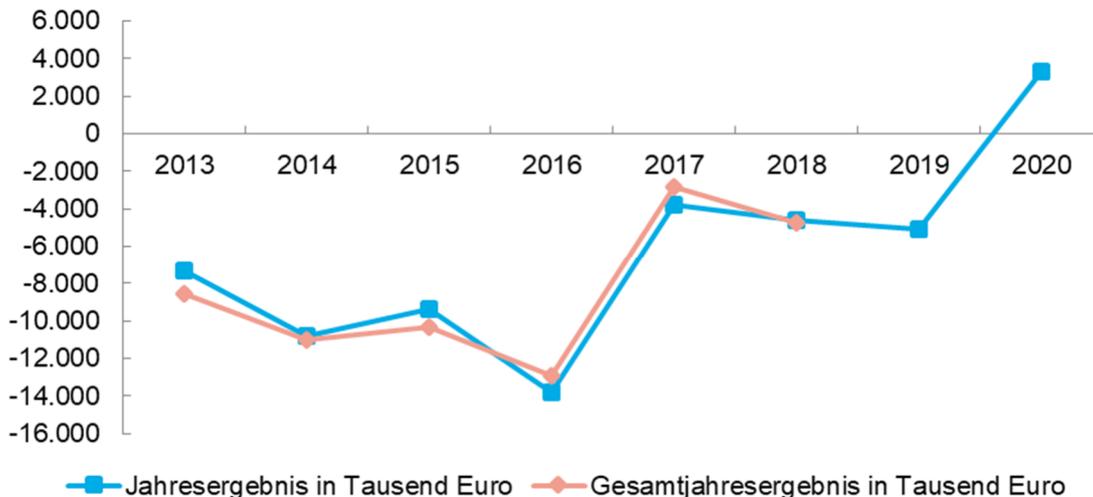
Grundzahlen/ Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	-7.984	-9.114	-8.641	-9.154	868
Außerordentliche Erträge (Haushaltsbelastung COVID-19-Pandemie)	8.432	9.821	9.272	9.853	0
Jahresergebnis	448	707	631	699	868
Ausgleichsrücklage	0	0	631	1.330	2.198
Allgemeine Rücklage	78.821	79.528	79.528	79.528	79.528
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	0	0	631	699	868
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	448	707	0	0	0

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Bornheim kann bis 2019 kein ausgeglichenes Jahresergebnis vorlegen. Das positive Jahresergebnis 2020 von 3,6 Mio. Euro ist geprägt durch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe des Landesgesetzgebers aufgrund der COVID-19-Pandemie und spiegelt nicht die tatsächliche strukturelle Haushaltslage wider.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Bornheim in Tausend Euro 2013 bis 2020



Die Stadt Bornheim hat seit der Eröffnungsbilanz 2007 negative Jahresergebnisse erwirtschaftet. Bis 2012 betragen die aufsummierten Fehlbeträge in den Ergebnisrechnungen insgesamt 37,3 Mio. Euro. Durch die Fehlbeträge hat seit der Eröffnungsbilanz ein massiver Eigenkapitalverzehr stattgefunden und die Stadt ist seit 2008 in der Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept nach § 76 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) aufzustellen. Dieser negative Trend hat sich im Betrachtungszeitraum ab 2013 fortgesetzt. Der aufsummierte Fehlbetrag von 2013 bis 2020 beträgt 51,1 Mio. Euro.

Die Verbesserung beim Jahresergebnis 2017 im Vergleich zum Vorjahr ist wesentlich auf eine deutliche Steigerung bei der Gewerbesteuer (+ 4,5 Mio. Euro), den Gemeinschaftssteuern (+ 1,8 Mio. Euro) und der Grundsteuer B (+ 1,7 Mio. Euro) zurückzuführen. Die Planung für 2020 sah lediglich einen Überschuss von 0,3 Mio. Euro vor. Im Ergebnis konnte ein Jahresüberschuss von 3,6 Mio. Euro erzielt werden und damit das erste positive Ergebnis seit der Eröffnungsbilanz. Allerdings sind hier bereits die Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie in Höhe von rund 5,0 Mio. Euro als außerordentlicher Ertrag in die Ergebnisrechnung eingestellt worden. Ohne diese gesetzlich vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe beträgt das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit -1,3 Mio. Euro.

Die Gesamtjahresergebnisse werden vom Ergebnis des Kernhaushalts dominiert und entwickeln sich daher nahezu identisch. Ab 2019 ist die Stadt Bornheim nicht mehr in der Pflicht, einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Mit ein Grund für die strukturelle Unterfinanzierung der letzten Jahre sind die vergleichsweise niedrigen Erträge, insbesondere die allgemeinen Deckungsmittel. Dabei handelt es sich um die Realsteuern, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen sowie um die Schlüsselzuweisungen.

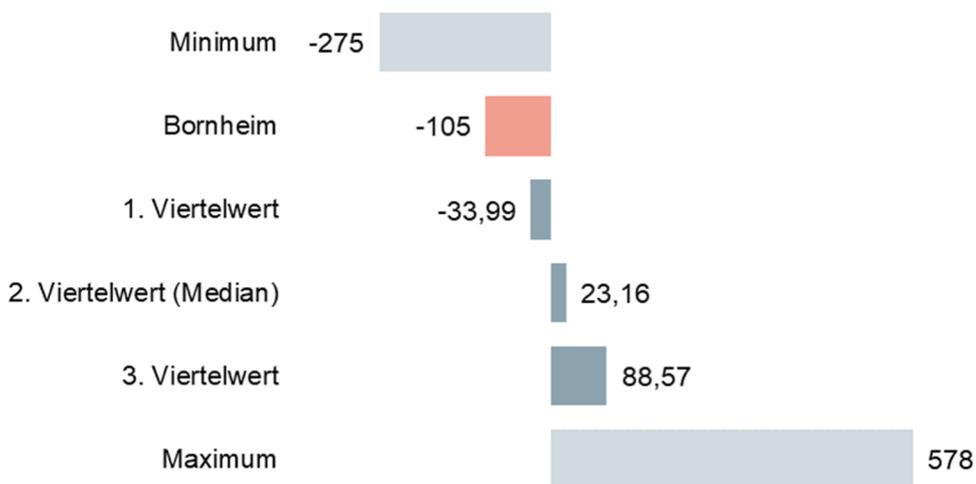
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2019

Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.560	1.065	1.533	1.711	1.877	3.194	71

Bornheim gehört bis auf 2015 und 2019 zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. Besonders die Gewerbesteuerkraft ist in Bornheim auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Der Jahresfehlbetrag 2019 von 5,1 Mio. Euro entspricht einem Fehlbetrag von 105 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich reiht sich die Stadt Bornheim damit wie folgt ein:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bornheim gehört seit 2014 zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Jahresergebnissen je Einwohner. Viele der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW konnten in den letzten Jahren ihre Jahresergebnisse verbessern. 2013 lag der Median noch bei -98,81 Euro. 2018 dagegen bereits bei +45,14 Euro. Diese Entwicklung hin zu positiven Jahresergebnissen konnte bei der Stadt Bornheim erst mit dem Jahresabschluss 2020 realisiert werden.

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 diese hohen 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 2020, 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 2016 bis 2020 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2020“

Bornheim	
Jahresergebnis	3.289
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-41.457
Bereinigungen Sondereffekte	-1.683
= bereinigtes Jahresergebnis	-39.851
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	+37.540
= strukturelles Ergebnis	-2.311

Das modellhaft errechnete strukturelle Ergebnis 2020 ist rund 5,6 Mio. Euro niedriger als das tatsächliche Jahresergebnis 2020. Dies ergibt sich vor allem aus folgenden Gründen:

- Der Durchschnitt der Gewerbesteuer der letzten fünf Jahre ist um 1,7 Mio. Euro geringer als der Wert aus 2020 (bei der Gewerbesteuer 2020 ist die Gewerbesteuer-Ausgleichszahlung vom Land in Höhe von 2,1 Mio. Euro mit berücksichtigt worden).
- 2020 konnte die Stadt Bornheim hohe Erträge aus den Schlüsselzuweisungen vereinnahmen. Der Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 ist um 1,9 Mio. Euro niedriger.
- Als Sondereffekt ist der außerordentliche Ertrag von 4,8 Mio. Euro (Belastung durch die COVID-19-Pandemie) in Abzug gebracht worden. Dagegen steht im Aufwandsbereich ein Sondereffekt durch eine hohe Rückstellungszuführung aufgrund ausstehender Rechnungen und Prozesskosten. Insgesamt ergibt sich ein saldierter Sondereffekt von rund 1,7 Mio. Euro.

Das strukturelle Defizit 2020 von 48 Euro je Einwohner deutet auf einen nach wie vor strukturell nicht ausgeglichenen Haushalt hin. Das strukturelle Defizit wird noch deutlicher, wenn man die Modellrechnung für das Jahr 2019 durchführt. Ersetzt man die tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs mit den Durchschnittswerten der

Jahre 2015 bis 2019 und bereinigt das Jahresergebnis 2019 zusätzlich um Sondereffekte, ergibt sich ein strukturelles Ergebnis 2019 von -9,5 Mio. Euro bzw. -200 Euro je Einwohner.

Strukturelles Ergebnis je Einwohner in Euro 2019

Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-200	-273	-130	-72,22	0,59	244	68

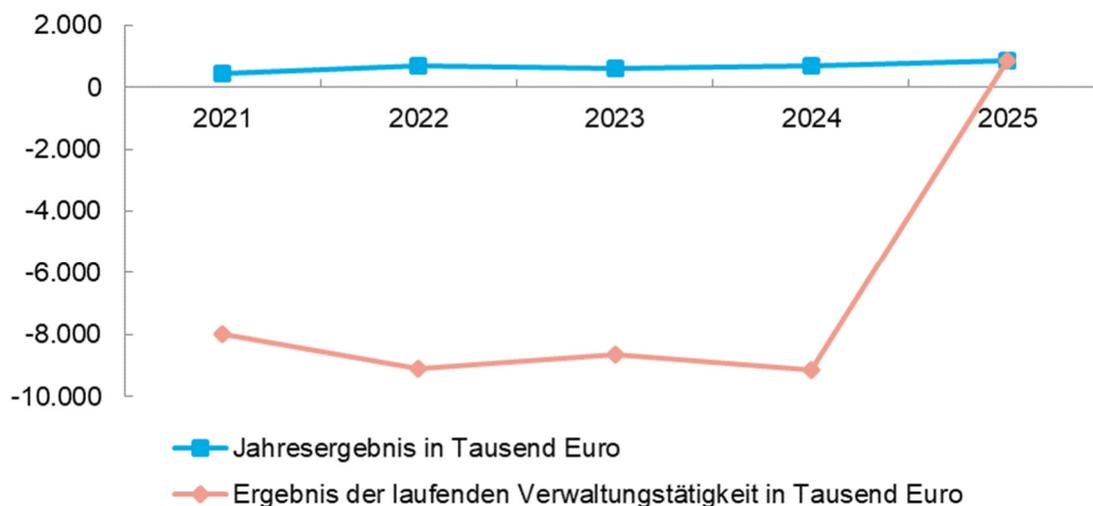
Wie sich die aktuelle Planung der Stadt Bornheim bis 2025 darstellt, wird im folgenden Kapitel betrachtet.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Planung bis 2025 sieht ausgeglichene Haushalte vor. Für die Jahre 2021 bis 2024 können diese jedoch nur durch die außerordentlichen Erträge aufgrund des NKF-CIG erreicht werden. Lässt man diese Buchungshilfe unberücksichtigt, ergibt sich für diese Jahre ein kumuliertes Defizit von 34,9 Mio. Euro.

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

Jahresergebnisse Bornheim in Tausend Euro 2021 bis 2025



Im aktuellen Doppelhaushalt 2021/2022 mit der mittelfristigen Planung bis 2025 werden die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie sichtbar. Die Plan-Ergebnisse 2021 bis 2024 profitieren von der gesetzlichen Vorgabe, die durch die Covid-19-Pandemie verursachten finanziellen Belastungen als außerordentliche Erträge in den Ergebnisplan aufzunehmen. Ohne diese Buchungs- und Bilanzierungshilfe würden die Plan-Ergebnisse mit Defiziten zwischen 8,0 und 9,2 Mio. Euro ausfallen (= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit). Für 2025 hat die

Stadt Bornheim aufgrund der derzeitigen gesetzlichen Regelung keine coronabedingten Haushaltsbelastungen ermittelt und diese im Ergebnisplan als außerordentliche Erträge ausgewiesen. Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit ergibt sich für 2025 eine Verbesserung von 10,0 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr.

Die Planung einer Kommune unterliegt naturgemäß Chancen und Risiken. 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. Die Stadt Bornheim plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2025 einen Überschuss von 0,9 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2020 von -2,3 Mio. Euro bedeutet dies eine Verbesserung von 3,2 Mio. Euro.

Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2020 in Tausend Euro	2025 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	11.751	12.937	1.186	1,9
Gewerbesteuer *	17.314	22.855	5.541	5,7
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer *	28.633	39.929	11.296	6,9
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer *	2.223	3.645	1.422	10,4
Ausgleichsleistungen *	2.797	3.909	1.112	6,9
Schlüsselzuweisungen *	8.446	12.300	3.854	7,8
Übrige Erträge	57.296	49.385	-7.910	-2,9
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	27.445	35.681	8.236	5,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	20.134	20.981	847	0,8
Steuerbeteiligungen *	2.067	1.633	-434	-4,6
Allgemeine Kreisumlage *	19.806	25.100	5.294	4,9
Sonstige Transferaufwendungen	27.919	35.719	7.800	5,1
Übrige Aufwendungen	27.800	24.978	-2.822	-2,1

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW den Ist-Wert 2020 durch den Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020 ersetzt.

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.

1.3.3.1 Steuererträge

Die Anhebung der Hebesätze bei den Realsteuern war in den letzten Jahren Bestandteil der Haushaltskonsolidierung bei der Stadt Bornheim. Der Hebesatz zur **Grundsteuer B** hat sich von 430 Prozent in 2013 auf 695 Prozent in 2019 erhöht. Die nächste Hebesatzerhöhung ist für 2023 geplant (um 20 Prozentpunkte). Dementsprechend hat die Stadt bis 2022 ihre Grundsteuer B-Erträge innerhalb der Orientierungsdaten des Landes⁵ gesteigert und danach einen Zuwachs von vier Prozent eingeplant. Die Planung der Stadt Bornheim in diesem Ertragsbereich ist nachvollziehbar und plausibel.

Bei der **Gewerbsteuer** konnte die Stadt Bornheim in 2020 einen Betrag von 16,8 Mio. Euro vereinnahmen. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang von 1,1 Mio. Euro. Hier sind die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ersichtlich. Durch eine Gewerbesteuerausgleichsleistung vom Bund und vom Land in Höhe von 2,1 Mio. Euro konnte dieser Rückgang in 2020 abgefedert werden. Für 2021 plant Bornheim eher konservativ mit Gewerbesteuererträgen in Höhe des Ergebnisses 2020 von 16,8 Mio. Euro. Nach ersten Prognosen der Verwaltung wird der Planansatz 2021 aufgrund einer positiven Entwicklung im Ergebnis übertroffen werden. Für die mittelfristige Planung bis 2024 wird eine Steigerung anhand der Orientierungsdaten des Landes vorgenommen. Die Stadt Bornheim kann bei der Gewerbsteuer grundsätzlich auf einen guten Branchenmix zurückgreifen sowie auf einzelne robuste Gewerbesteuerzahler. Auch werden bis 2025 drei neue Gewerbegebiete erschlossen, so dass die Stadt mit einer weiteren positiven Entwicklung bei der Gewerbsteuer rechnet.

Der **Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer** ist für die Stadt Bornheim die mit Abstand wichtigste Ertragsposition. In 2020 macht der Gemeindefinanzierungsanteil an der Einkommenssteuer mit 28,9 Mio. Euro rund 24 Prozent der gesamten ordentlichen Erträge aus. Für die Planung 2021 kann Bornheim bereits die Daten aus der Festsetzung des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2021 berücksichtigen. Für die mittelfristige Planung bis 2024 wendet sie die Orientierungsdaten des Landes an.

Aufgrund der aktuellen gesetzlichen Regelung durch das NKF-CIG kann die Stadt die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen lediglich bis 2024 als außerordentlichen Ertrag in den Ergebnisplan aufnehmen. Aufgrund des Doppelhaushaltes 2021/2022 geht die mittelfristige Planung der Stadt Bornheim jedoch bis 2025. Die Stadt stellt für 2025 einen ausgeglichenen Haushalt dar unter der Annahme, dass vor allem bei der Gewerbsteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer die Erträge wieder das Niveau wie vor der Pandemie inklusive Steigerungsraten erreichen werden. Dadurch ergeben sich hohe Steigerungsraten von 2024 nach 2025 von 18 Prozent bei der Gewerbsteuer bzw. 15 Prozent bei der Einkommenssteuer. Diese Annahmen sind optimistisch und bergen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Bei

⁵ Orientierungsdaten 2021 – 2024 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020 Az. 304-46.05.01-264/20

der nächsten Haushaltsplanung wird die Stadt Bornheim Gelegenheit haben, die Ansätze den aktuellen Entwicklungen und den dann vorliegenden Orientierungsdaten für 2025 anzupassen. Darüber hinaus bleibt abzuwarten, inwieweit der Gesetzgeber die Regelungen des NKF-CIG über das Jahr 2024 hinaus verlängert.

1.3.3.2 Aufwendungen und Erträge des Finanzausgleichs

Die Stadt Bornheim hat im betrachteten Prüfungszeitraum durchgängig **Schlüsselzuweisungen** vom Land erhalten. Der Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020 beträgt 8,5 Mio. Euro. Für die Planung 2021 berücksichtigt Bornheim bereits den Auszahlungsbetrag gemäß der Festsetzung des GFG 2021. Danach steigert sie bis 2024 den Ansatz um durchschnittlich jährlich 4,4 Prozent, was der durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate der Orientierungsdaten entspricht. Die Schlüsselzuweisungen sind abhängig von der zukünftigen Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts. Ob sich die vom Land ermittelten Steigerungsraten realisieren lassen, unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Darüber hinausgehende zusätzliche Planungsrisiken sind jedoch nicht ersichtlich.

Die **allgemeine Kreisumlage** basiert auf dem Finanzbedarf des Kreises und der Finanzkraft der Stadt Bornheim im Referenzzeitraum. Dabei ist zu beachten, dass die Finanzkraft der Stadt Bornheim im Verhältnis zur Finanzkraft der anderen Kommunen im Kreis steht. Da die Finanzkraft der anderen Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis nur schwer zu prognostizieren ist, unterliegt die Planung der allgemeinen Kreisumlage grundsätzlich hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Ausgehend vom Mittelwert der Jahre 2016 bis 2020 steigt die von der Stadt Bornheim zu zahlende allgemeine Kreisumlage bis 2025 um durchschnittlich jährlich 4,9 Prozent. Bei der Planung der Ansätze 2021 und 2022 kann die Stadt Bornheim dabei bereits die Umlagehebesätze aus dem am 18. März 2021 verabschiedeten Doppelhaushalts 2021/2022 des Rhein-Sieg-Kreises berücksichtigen. Für die Jahre danach liegt die Stadt mit ihren Steigerungen sogar leicht über den Planungen des Kreises. Zusätzliche Planungsrisiken werden hier nicht gesehen.

1.3.3.3 Weitere Planungspositionen

Die **Personalaufwendungen** der Stadt Bornheim erhöhen sich ausgehend vom Ergebnis 2020 bis 2025 deutlich um 8,2 Mio. Euro. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,4 Prozent. Diese Steigerung ist im Wesentlichen auf eine Stellenplanausweitung im Haushalt 2021 zurückzuführen. Dort sind 53,7 neue Stellen gegenüber dem Vorjahr ausgewiesen, vor allem im Bereich Kindertagesstätten. Neben den zusätzlichen Stellen hat die Stadt für 2021 auch die beschlossenen Tarif- und Besoldungserhöhungen berücksichtigt und für die mittelfristige Finanzplanung eine jährliche Steigerung von einem Prozent eingeplant. Die aktuellen Orientierungsdaten geben hier zwar keine Zielwerte aufgrund der außergewöhnlichen Umstände durch die Corona-Pandemie vor. Gleichwohl verweist das Land darauf, bei den Personal- und Sachaufwendungen nur geringe Zuwachsraten zuzulassen, um den Haushalt aus eigener Kraft ausgleichen zu können.

Bei den sonstigen Transferaufwendungen sind vor allem die Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe geplant. Diese sind geprägt von den Betriebskostenzuschüssen an Kinderta-

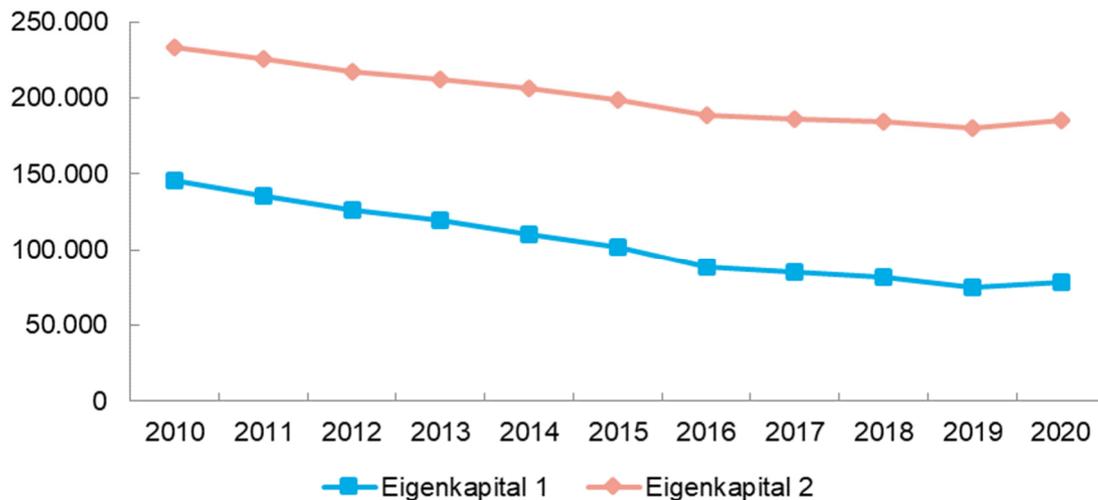
geseinrichtungen und Familienzentren in freier Trägerschaft und den Leistungen der Jugendhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen. Aufgrund der eingeplanten Steigerungsraten sind hier keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken ersichtlich.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Bornheim hat sich im Betrachtungszeitraum weiter verringert. Die Stadt gehört deutlich zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalausstattung. Treten die geplanten COVID-19-bedingten Haushaltsbelastungen ein, ergibt sich ein weiterer Eigenkapitalverzehr.

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 Bornheim in Tausend Euro 2010 bis 2019



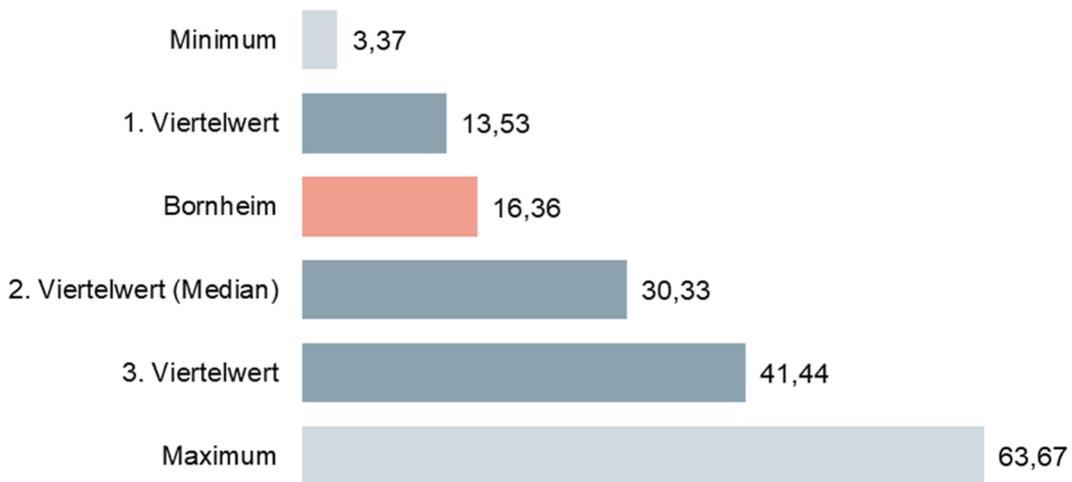
Die Grafik zeigt den deutlichen Eigenkapitalverzehr der Stadt Bornheim seit 2010. In der Eröffnungsbilanz 2007 betrug das Eigenkapital noch 172 Mio. Euro. Bis Ende 2020 ist das Eigenkapital um 93,6 Mio. Euro auf 78,4 Mio. Euro zurückgegangen. Das entspricht einem Rückgang von 54 Prozent. Seit 2010 ist die Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht und die danach entstandenen Jahresfehlbeträge haben direkt die allgemeine Rücklage verringert. Der Jahresüberschuss 2020 von 3,3 Mio. Euro wirkt sich zwar zunächst eigenkapitalerhöhend aus. Die in der Ergebnisrechnung als außerordentlicher Ertrag eingestellten Haushaltsbelastung durch die COVID-19-Pandemie in Höhe von 4,8 Mio. Euro wird jedoch nach den gesetzlichen Regelungen in 2025 entweder einmalig gegen das Eigenkapital ausgebucht oder über 50 Jahre linear abgeschrieben.

Die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge haben sich dagegen auf 104,9 Mio. Euro erhöht. Die Stadt Bornheim hat daher in den vergangenen Jahren mehr neue Sonderposten gebildet als aufgelöst. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt durchgängig zum Viertel der

Kommunen mit den höchsten bilanzierten Sonderposten für Zuwendungen. Daher ergibt sich bei einer Betrachtung des Eigenkapitals 2 ein geringerer Rückgang als beim Eigenkapital 1.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 5 dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Die Stadt Bornheim gehört seit 2013 zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der geringsten Eigenkapitalausstattung. Diese Einsortierung ergibt sich auch bei der Eigenkapitalquote 2.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2019

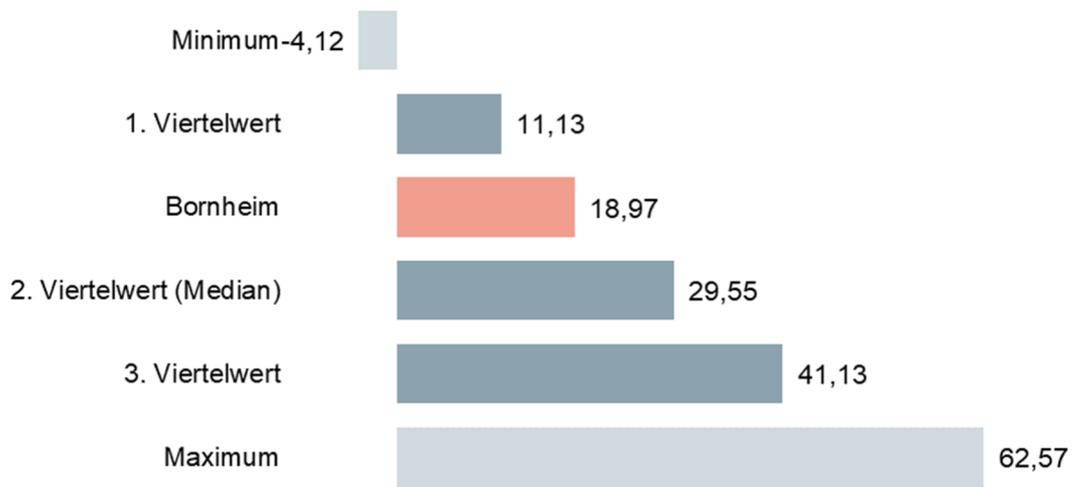
Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
39,22	17,20	41,96	54,95	67,36	86,86	70

Nach dem Doppelhaushalt 2021/2022 plant die Stadt Bornheim bis 2025 einen kumulierten Überschuss von 3,4 Mio. Euro ein. Ohne die – rein buchungstechnischen – außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der COVID-19-bedingten Haushaltsbelastungen ergibt sich dagegen ein kumuliertes Defizit von 34 Mio. Euro. Treten diese Plan-Werte auch im Ergebnis ein, kommt es zu einem weiteren deutlichen Eigenkapitalverzehr. Eine bilanzielle Überschuldung ist für die

nächsten Jahre zwar noch nicht zu erwarten. Dennoch muss der Trend des stetigen Eigenkapitalverzehr dringend mit ausgeglichenen Haushalten umgekehrt werden.

Die Entwicklung des Eigenkapitals im Konzern Stadt Bornheim verläuft ähnlich wie im städtischen Kernhaushalt. Das im Gesamtabchluss 2018 bilanzierte Eigenkapital beläuft sich auf 100,1 Mio. Euro. Es ist damit um 16 Prozent niedriger als im Gesamtabchluss 2013. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt wie folgt ein:

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Die Verschuldung der Stadt Bornheim hat sich im Betrachtungszeitraum um 36 Prozent erhöht. Sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene gehört Bornheim zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung. Werden die geplanten umfangreichen Investitionsvorhaben realisiert, werden dadurch die bestehenden Investitionskredite nahezu verdoppelt.

→ Feststellung

Die Stadt Bornheim hat durch eine umfangreiche Investitionstätigkeit der letzten Jahre nicht nur einen Werteverzehr vermeiden können, sondern sogar neue Vermögenswerte geschaffen. Die Altersstruktur im Gebäudebereich und beim Verkehrsinfrastrukturvermögen stellt sich dementsprechend ausgewogen dar. Mittelfristig sind weitere Baumaßnahmen geplant mit einem hohen Investitionsvolumen. Bei einer Realisierung der geplanten Bauvorhaben wird sich daraus eine spürbare Haushaltsbelastung ergeben.

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

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

Schulden Bornheim in Tausend Euro 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	125.133	123.080	136.849	143.651	140.991	136.742	141.721	147.940
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	40.240	52.395	57.575	65.640	64.400	67.780	66.040	76.100
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.564	2.502	3.202	5.972	2.581	2.077	1.844	2.359
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1	1	1	3	2	0	7	0
Sonstige Verbindlichkeiten	2.088	1.210	1.970	1.316	2.133	1.481	1.450	1.444
Erhaltene Anzahlungen	3.784	2.588	3.978	1.981	2.162	2.219	3.577	2.763
Verbindlichkeiten gesamt	174.811	181.776	203.575	218.563	212.269	210.299	214.639	230.606
Rückstellungen	34.117	36.052	39.380	39.946	43.916	49.049	51.733	52.990
Schulden gesamt	208.928	217.829	242.955	258.509	256.185	259.347	266.371	283.595

Die Schulden der Stadt Bornheim haben sich im Eckjahresvergleich 2013 zu 2020 um 74,7 Mio. Euro auf 283,6 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Zunahme von 36 Prozent. Dominiert werden die Schulden dabei von den Kreditverbindlichkeiten. Die bilanzierten Investitions- und Liquiditätskredite machen Ende 2020 rund 79 Prozent der gesamten Schulden aus. Die Investitionskredite haben sich um 22,8 Mio. Euro erhöht und spiegeln die umfangreiche Investitionstätigkeit der Stadt wider. Allein das bilanzierte Gebäudevermögen hat sich im gleichen Zeitraum um 14,7 Mio. Euro erhöht. Auf die durchgeführten Baumaßnahmen und die damit verbundene Auswirkung auf die Alterstruktur des städtischen Anlagevermögens geht die gpaNRW im Kapitel „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“ näher ein.

Die Kredite zur Sicherstellung der Liquidität haben sich um 89 Prozent auf 76,1 Mio. Euro erhöht. Die Fehlbeträge der letzten Jahre in der Ergebnisrechnung haben sich zum Teil auch im zahlungswirksamen Bereich widerspiegelt. Die negativen Ergebnisse aus dem laufenden Verwaltungsgeschäft mussten durch entsprechende Liquiditätskredite finanziert werden. Wie sich die weitere Finanzplanung der Stadt Bornheim auf den Liquiditätsbedarf und die Verschuldung auswirkt, wird im Kapitel „Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)“ dargestellt.

Im interkommunalen Vergleich stellt die Stadt Bornheim bei der Höhe der Investitionskredite von 2015 bis 2019 den Maximalwert dar. Auch bezogen auf den Einwohner positioniert sich die

Stadt bei den Kreditverbindlichkeiten jeweils im Viertel der Kommunen mit den höchsten Werten:

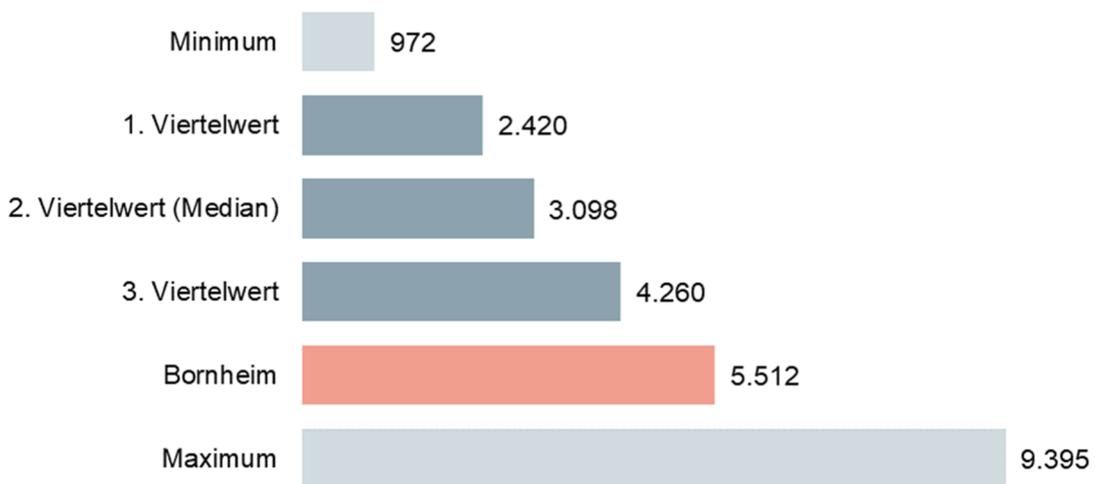
Kreditverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2019

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	2.933	22,20	486	1.079	1.483	4.888	70
Liquiditätskredite je Einwohner	1.367	0,00	16,34	266	1.040	2.294	70

Nach den Kreditverbindlichkeiten stellen die Rückstellungen die wertmäßig größte Position der Schulden dar. Von den Ende 2020 bilanzierten Rückstellungen von 53 Mio. Euro entfallen allein 38,3 Mio. Euro (72 Prozent) auf die Pensions- und Beihilferückstellungen für die aktiven Beamten und die Versorgungsempfänger der Stadt. Bei einer Inanspruchnahme wird durch die gebildete Rückstellung zwar der Aufwand gedeckt, nicht aber die Auszahlung. Um die Pensionsrückstellungen zumindest teilweise mit tatsächlicher Liquidität zu hinterlegen, hält die Stadt Bornheim Fondsanteile an einem Versorgungsfonds der Rheinischen Versorgungskasse. Diese Fondsanteile in Höhe von 1,1 Mio. Euro sind auf der Aktivseite der Bilanz als Wertpapiere des Anlagevermögens bilanziert.

Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung ergibt sich für die Stadt Bornheim ein Schuldenstand von 5.512 Euro für 2019. Im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen positioniert sich Bornheim damit wie folgt:

Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 70 Werte eingeflossen. Die Stadt gehört durchgängig zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt. Die hohe Verschuldung wirkt sich belastend auf die Ergebnisrechnung aus. In 2020 hat die Stadt

Bornheim 4,5 Mio. Euro an Zinsaufwendungen geleistet. Bei einer Änderung der aktuellen Niedrigzinspolitik ergibt sich aus dem hohen Bestand an Liquiditätskrediten ein haushaltswirtschaftliches Risiko.

Ergänzend zur Darstellung der Schulden des Kernhaushalts stellt die gpaNRW die Schulden auf Basis der Gesamtabschlüsse dar. Auf Konzernebene haben sich die Schulden von 231,7 Mio. Euro in 2013 auf 291,5 Mio. Euro in 2018 erhöht.

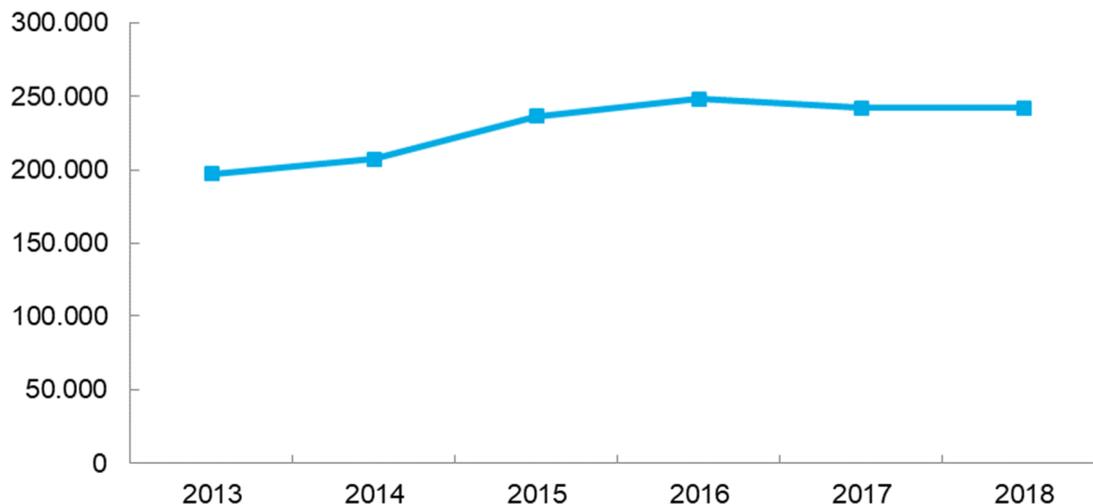
Gesamtschulden Bornheim je Einwohner in Euro 2018

Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
6.051	1.626	3.218	4.460	5.973	14.534	30

Die Stadt gehört auf Ebene der Gesamtabschlüsse ebenfalls zum Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Bornheim in Tausend Euro 2013 bis 2018



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Bornheim verwendet. In Kommunen, in denen eine Pflicht zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen besteht und diese bisher nicht vorliegen, hat die gpaNRW die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise ermittelt und diese in den interkommunalen Vergleich mit einbezogen.

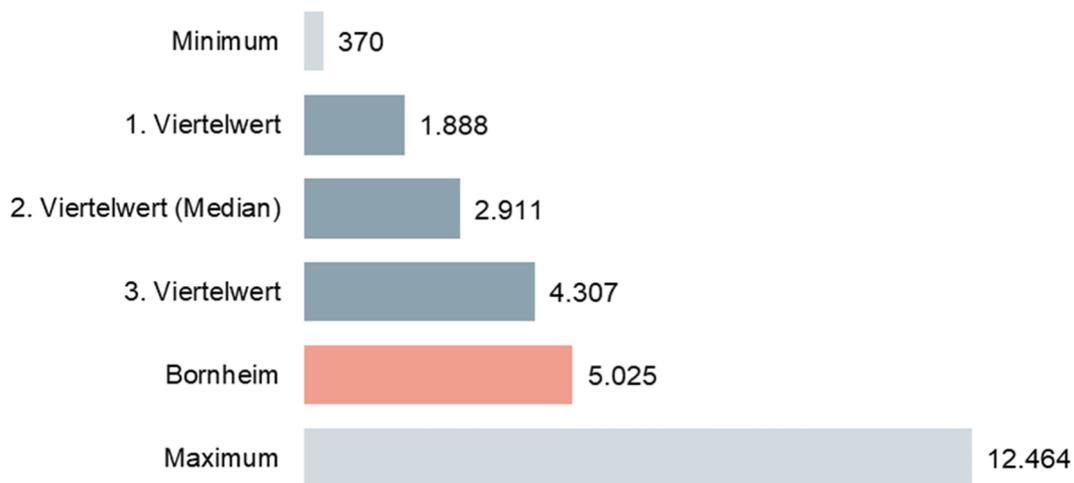
Der Gesamtabchluss der Stadt Bornheim umfasst neben dem Einzelabschluss der Kernverwaltung folgende verselbständigte Aufgabenbereiche:

- Stadtbetrieb Bornheim AöR,

- Wasserwerk der Stadt Bornheim,
- Stromnetz Bornheim GmbH & Co. KG und
- Gasnetz Bornheim GmbH & Co. KG.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns haben sich im Eckjahresvergleich 2013 zu 2018 um 44,8 Mio. Euro auf 242,1 Mio. Euro erhöht. Neben den Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts sind auf Konzernebene im Wesentlichen die Investitionskredite des Wasserwerkes und des Stadtbetriebes enthalten. Auf Grundlage des Gesamtabchlusses 2018 ergeben sich für Bornheim Gesamtverbindlichkeiten von 5.025 Euro je Einwohner.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 110 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch auf Konzernebene gehört Bornheim zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten. Aufgrund der geplanten Investitionen ist zudem davon auszugehen, dass die Verbindlichkeiten weiter ansteigen. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

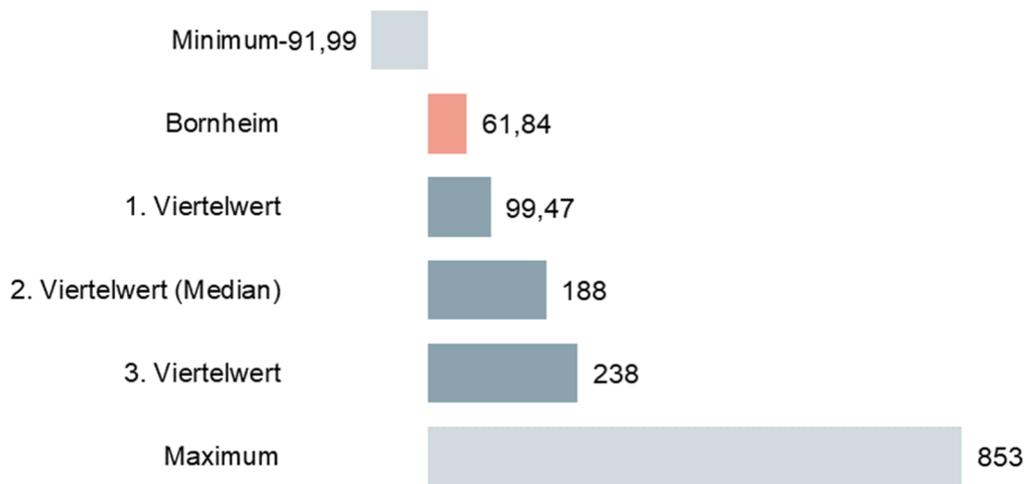
1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2013 bis 2020 erzielt die Stadt Bornheim summiert einen Finanzmittelfehlbetrag von rund 90 Mio. Euro. Dieser Fehlbetrag ergibt sich durch die negativen Salden aus Investitionstätigkeit

von 86,9 Mio. Euro sowie den negativen Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit von 2,8 Mio. Euro. Die negativen Salden aus Investitionstätigkeit sind neben der umfangreichen Bautätigkeit auf die Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen zurückzuführen, für die es keine entsprechenden investiven Einzahlungen als Gegenfinanzierung gibt. Dabei handelt es sich um die Erhöhung der Anteile an der Stromnetz Bornheim GmbH & Co. KG sowie um die Weiterleitung von Darlehen an die Stadtbetriebe Bornheim und an die Stromnetz Bornheim GmbH & Co. KG.

Im Vergleichsjahr 2019 konnte die Stadt Bornheim das laufende Verwaltungsgeschäft nicht nur selbständig finanzieren, sondern sogar einen Überschuss von drei Mio. Euro erwirtschaften. Damit reiht sich die Stadt im Vergleich mit den anderen Kommunen wie folgt ein:

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2019



Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben noch höhere Liquiditätsüberschüsse je Einwohner erwirtschaftet als die Stadt Bornheim.

Salden der Finanzrechnung Bornheim in Tausend Euro 2021 bis 2025

Grundzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.620	-6.754	-4.775	-6.242	4.185
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-38.231	-21.815	-27.681	-42.033	-38.090
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-43.851	-28.569	-32.456	-48.275	-33.905
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	29.119	27.224	24.225	35.683	27.132

Grundzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-14.732	-1.345	-8.231	-12.592	-6.773

Bei den geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in 2021 bis 2024 werden die Auswirkungen der Corona-Pandemie sichtbar. Die im Ergebnisplan als außerordentlicher Ertrag dargestellte Haushaltsbelastung durch die COVID-19-Pandemie führt dort zwar zu einer Ergebnisverbesserung. In der Finanzrechnung spiegelt sich dies jedoch nicht in gleicher Weise wider, da bei dieser Buchungs- und Bilanzierungshilfe keine tatsächliche Liquidität fließt. Treten die geplanten negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit im Ist ein, sind diese über zusätzliche Liquiditätskredite zu finanzieren.

Aufgrund der fehlenden Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit sind die geplanten Investitionen neben den Zuwendungen Dritter vor allem über neue Investitionskredite zu finanzieren. Bis 2025 ist eine Nettoneuverschuldung von 143,4 Mio. Euro geplant. Das würde nahezu eine Verdoppelung der zur Zeit bestehenden Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten bedeuten. Mit der geplanten Kreditaufnahme sollen vor allem Investitionen in das städtische Gebäudevermögen durchgeführt werden. Wie sich die bisher durchgeführten Investitionen auf den Zustand des Anlagevermögens ausgewirkt haben und welche größere Investitionsvorhaben in den nächsten Jahren geplant sind, wird im nachfolgenden Kapitel betrachtet.

In 2019 entfallen 4,1 Prozent der Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit auf die Zinsaufwendungen. Damit gehört Bornheim zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Zinslastquote. Trotz der geplanten deutlich steigenden Verschuldung geht die Stadt Bornheim jedoch nach eigenen Angaben nicht von einer entsprechenden Steigerung der jährlichen Zinsaufwendungen aus. Die steigenden Zinsaufwendungen durch die Aufnahme neuer Darlehen soll durch das Auslaufen einiger Altdarlehen mit verhältnismäßig hohen Zinssätzen kompensiert 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.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 *		GND Bornheim	./ RND Bornheim 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	80	48	40
Verwaltungsgebäude	40	80	80	39	52
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	32	47
Schulen	40	80	80	44	45
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	44	45
Sporthallen	40	60	60	27	56
Hallenbäder	40	70	70	50	29
Straßen	30	60	50	25	50
Wirtschaftswege	30	60	40	5	88

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer jeweils in Jahren

* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die Stadt Bornheim hat sich im Rahmen ihrer Wahlmöglichkeiten für eher lange Gesamtnutzungsdauern entschieden. Die Abschreibungen verteilen sich dadurch auf die maximal zulässigen Zeiträume. Dadurch sinkt zwar die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Mit einem Anteil der Abschreibungen an den ordentlichen Aufwendungen von 6,5 Prozent gehört Bornheim zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der niedrigeren Abschreibungsintensität. Lange Gesamtnutzungsdauern bergen aber auch das Risiko, dass die Stadt einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss.

Die errechneten Anlagenabnutzungsgrade sind bei den Gebäuden in einem unauffälligen Bereich von unter 50 Prozent oder knapp darüber. Dies deutet bei einer rein bilanziellen Betrachtung auf eine ausgewogenen Altersstruktur der Gebäude hin. Dies wird durch die hohe Investitionsquote von 152 Prozent (2013 bis 2020) im Gebäudebereich unterstützt. Die Stadt konnte in den letzten Jahren mit den durchgeführten Investitionen nicht nur einen Werteverzehr vermeiden, sondern sogar neue Vermögenswerte schaffen. Folgerichtig ist auch der Bilanzwert der Gebäude von 2013 nach 2020 um 14,7 Mio. Euro auf 121 Mio. Euro angewachsen. Baumaßnahmen sind im Wesentlichen im Bereich der Kindertageseinrichtungen und Asylunterkünfte durchgeführt worden sowie Sanierungsmaßnahmen im Schulbereich.

Für die nächsten Jahre sind weitere große Baumaßnahmen mit einem hohen Investitionsvolumen geplant. Schwerpunkt liegt hier im Schulbereich, bei Kindertageseinrichtungen und bei den Feuerwehrgerätehäusern. Allein für den Neubau einer Gesamtschule im Stadtteil Merten sind investive Kosten von 73,5 Mio. Euro vorgesehen. Weitere große Maßnahmen sind die Erweiterung und Sanierung der Europaschule mit rund 25 Mio. Euro, die Sanierung der Grundschule Walberberg mit rund zehn Mio. Euro, die Erweiterung der Grundschule Bornheim mit 6,7 Mio. Euro und der Neubau von zwei Feuerwehrgerätehäuser in Hellenkreuz und Hemmerich/Rös-

berg mit insgesamt 7,3 Mio. Euro. Das im Haushaltsplan 2021/2022 abgebildete Investitionsvolumen beträgt rund 175 Mio. Euro. Hinzu kommt ein geplanter Neubau des Hallen-Freibades mit geschätzten Kosten von 30 Mio. Euro, welcher noch nicht im Haushaltsplan abgebildet ist.

Werden die geplanten Investitionen durchgeführt, wirkt sich das einerseits weiter positiv auf die Abnutzungsgrade im Gebäudebereich aus. Allerdings ist der Schuldenstand der Stadt Bornheim bereits zum jetzigen Zeitpunkt vergleichsweise hoch. Durch die zusätzlichen Haushaltsbelastungen aufgrund der COVID-19-Pandemie wird die Stadt voraussichtlich keine Liquiditätsüberschüsse aus dem laufenden Geschäft zur Mitfinanzierung der geplanten Investitionen erwirtschaften können. Neben den investiven Zuwendungen Dritter werden die Investitionsmaßnahmen daher hauptsächlich über Kredite zu finanzieren sein und sich dadurch die bereits jetzt vergleichsweise hohe Verschuldung nochmal deutlich erhöhen. Insbesondere die aus dem neuen Vermögen resultierenden Aufwendungen (Abschreibungen, Unterhaltung, Bewirtschaftung) werden sich ebenfalls erhöhen. Dies stellt eine erhebliche zukünftige Haushaltsbelastung dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte bei den geplanten Investitionsvorhaben im Gebäudebereich darauf achten, nur die notwendigen Maßnahmen umzusetzen. Bei der Planung sollte die Funktionalität eines Gebäudes im Vordergrund stehen. Die aus den gesamten geplanten Investitionen entstehenden Folgekosten müssen für den städtischen Haushalt dauerhaft tragbar sein.

Der Bilanzwert des Verkehrsinfrastrukturvermögen ist von 2013 bis 2020 lediglich um 6,3 Mio. Euro zurückgegangen. Der Werteverzehr durch Abschreibungen und Abgänge beträgt hier allein 28 Mio. Euro. Die Stadt Bornheim hat daher in den vergangenen Jahren regelmäßig in das Straßennetz investiert. Auch im aktuellen Haushalt sind für 2021 bis 2025 im Produktbereich „1.12 Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV“ jedes Jahr durchschnittlich 4,2 Mio. Euro investive Auszahlungen für Baumaßnahmen vorgesehen. Für das städtischen Straßennetz der Stadt Bornheim ergibt sich bei einer rein bilanziellen Betrachtung ein unauffälliger Abnutzungsgrad von 50 Prozent. Weitere kurz- und mittelfristig erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen, die über die bereits veranschlagten Mittel hinausgehen, sind nicht zu erwarten.

Die Wirtschaftswege dagegen weisen einen Grad der Abnutzung von 88 Prozent auf. Mehr als die Hälfte der in der Anlagenbuchhaltung erfassten Vermögenspositionen in diesem Bereich haben nur eine Restnutzungsdauer von zwei Jahren und darunter. Aus diesen Werten lassen sich steigende Reinvestitionsbedarfe bei den Wirtschaftswegen erwarten, die aus dem Haushalt finanziert werden müssen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

- Aufgrund eines unterjährigen Finanzberichtswesen liegen den kommunalen Entscheidungsträgern die wesentlichen Informationen zur Haushaltssteuerung vor. Zusätzlich wird der Politik regelmäßig in einem Arbeitskreis Finanzen über finanzielle Entwicklungen berichtet. Die Stadt Bornheim erstellt als eine der wenigen Kommunen in NRW fristgerecht den Jahresabschluss.

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

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

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

Die **Stadt Bornheim** hat in den letzten Jahren ihre Doppelhaushalte regelmäßig im September des Vorjahres eingebracht und im Februar des laufenden Haushaltsjahres verabschiedet und bei der Kommunalaufsicht angezeigt. Sie kann damit die gesetzliche Frist für die Anzeige bei der Kommunalaufsicht (30. November) nicht einhalten. Die Genehmigung des Doppelhaushaltes 2019/2020 erfolgte am 15. Mai 2019, so dass die Stadt Bornheim in 2019 mehrere Monate der vorläufigen Haushaltsführung unterlag. Für die Haushaltssatzung 2021 hat das Land die Anzeigefrist bis zum 01. März 2021 verlängert. Da der Doppelhaushalt 2021/2022 am 11. Mai 2021 vom Rat der Stadt Bornheim beschlossen wurde, hat die Stadt auch diese gesetzliche Frist nicht eingehalten.

Bezüglich der Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses an den Rat schreibt die Gemeindeordnung NRW gemäß § 95 Abs. 5 vor, dass dies innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres zu erfolgen hat. Die Stadt Bornheim hat den Entwurf des Jahresabschlusses 2020 zum 31. März 2021 aufgestellt. Diese fristgerechte Erstellung gelingt nur wenigen Kommunen in NRW und deutet auf eine gute Organisation und Steuerung durch das Amt für Finanzen hin. Auch die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses erfolgt fristgerecht bis zum 31. Dezember. Dadurch liegen der Stadt frühzeitig die Ergebnisse des Vorjahres vor und sie kann diese bei der Planung des nächsten Haushaltsjahres einbeziehen.

Neben der fristgerechten Erstellung des Jahresabschlusses liegen der Stadt auch durch ein unterjähriges Berichtswesen aktuelle Information zur Steuerung des Haushalts vor. Die Budgetverantwortlichen aus den Fachämtern berichten in einem standardisierten Verfahren zum 30. Juni, 30. September und 01. Dezember der Kämmererei zur Entwicklung der Haushaltssituation. Dabei wird neben der Entwicklung des Ergebnisplanes über den Stand der Investitions- und Li-

quiditätskredite sowie über Ziele und Kennzahlen berichtet. Seit letzten Jahr ist die Berichtspflicht um die coronabedingten Auswirkungen erweitert worden. Die Kämmerei erstellt auf Grundlage der einzelnen Berichte aus den Fachämtern einen Gesamtbericht der in Form einer Berichtsvorlage in den Haupt- und Finanzausschuss geht. Zusätzlich tauscht sich die Verwaltung mit Vertretern und Vertreterinnen der politischen Fraktionen regelmäßig in einem Arbeitskreis Finanzen über alle wichtigen finanziellen Entwicklungen der Stadt aus. Dieses Verfahren ermöglicht es den kommunalen Entscheidungsträgern unterjährig auf Fehlentwicklungen zu reagieren und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Die Corona-Krise zeigt, wie wichtig solche funktionierende Informations- und Controllingstrukturen sind, um bei Bedarf frühzeitig reagieren zu können.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Der Stadt Bornheim ist es in den letzten Jahren gelungen, einen großen Teil des Anstiegs bei den sozialen Leistungen und den Personalaufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. Oberstes Ziel muss es bleiben, durch eine Fortführung der Haushaltskonsolidierung den Haushaltsausgleich zu erreichen.

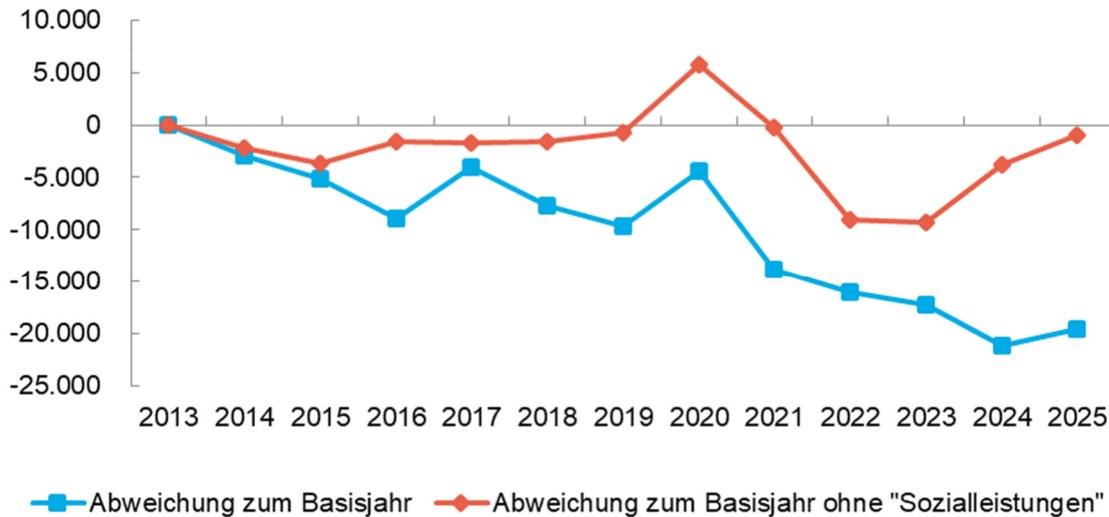
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine 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. Ab dem Haushaltsjahr 2021 sollen die Kommunen die Corona bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Bornheim ermittelten Corona bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

Die 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 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Bornheim in Tausend Euro 2013 bis 2025



Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse (blauer Graph) ist grundsätzlich negativ. Das bereinigte Jahresergebnis 2020 ist um 4,3 Mio. Euro schlechter als das des Basisjahres 2013. Die im Trendverlauf erkennbare positive Entwicklung der Jahre 2017 und 2020 entspricht dabei der Entwicklung bei den tatsächlichen Jahresergebnissen. Die tatsächlichen Jahresergebnisse 2017 und 2020 sind ebenfalls deutlich besser ausgefallen als in den Vorjahren.

Der Kurvenverlauf lässt erkennen, inwieweit es der Stadt Bornheim gelingt, die Aufwandssteigerungen der letzten Jahre durch Einsparungen bei anderen Aufwandspositionen oder Ertragssteigerungen außerhalb der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs zu kompensieren. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig durch steigende Sozialleistungen, Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie allgemeine Preissteigerungen bei den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen. Allein die Personalaufwendungen der Stadt Bornheim haben sich von 2013 nach 2020 um 8,4 Mio. Euro erhöht. Die Sozialleistungen der Produktbereiche 5 und 6 haben sich im gleichen Zeitraum um 10,1 Mio. Euro erhöht. Da das bereinigte Jahresergebnis 2020 nur 4,3 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2013 liegt, konnte die Stadt Bornheim einen großen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen. Lässt man in der Betrachtung die Sozialleistungen unberücksichtigt (roter Graph), gelingt es der Stadt Bornheim sogar, das bereinigte Jahresergebnis 2020 um 5,7 Mio. Euro zu verbessern.

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Stadt Bornheim aufgrund der Haushaltssicherung der letzten Jahre intensiv mit dem Thema Konsolidierung beschäftigt hat. Das Erfordernis zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes besteht bereits seit 1997. Mit der Verabschiedung des Haushaltes 2015/2016 und der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes hat Bornheim das Ziel verfolgt, bis 2021 einen echten Haushaltsausgleich zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde ein strategischer Haushaltskonsolidierungsprozess implementiert und alle Fachbereiche eingebunden.

Wichtige Konsolidierungsmaßnahmen waren die stufenweise Anhebung der Hebesätze zur Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer (siehe nachfolgendes Kapitel) sowie die Erhöhung der Eigenkapitalverzinsung bei den Eigenbetrieben. Dabei hat die Stadt auch regelmäßig die Empfehlungen der gpaNRW aus den vergangenen überörtlichen Prüfungen berücksichtigt.

Darüber hinaus hat die Stadt aber auch ein aktives Schuldenmanagement eingeführt. Trotz gestiegener Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten sind die Zinsaufwendungen im Zeitraum 2013 bis 2020 um 1,7 Mio. Euro zurückgegangen und haben den Haushalt entlastet.

Im weiteren Planungsverlauf bis 2025 ist eine weitere Verschlechterung bei den bereinigten Jahresergebnissen zu erkennen. Allein die sozialen Leistungen erhöhen sich ausgehend vom letzten Ist-Jahr 2020 bis 2025 um 8,5 Mio. Euro. Diese sozialen Transferaufwendungen stellen damit, wie in vielen anderen Kommunen auch, eine erhebliche zukünftige Haushaltsbelastung dar.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen. Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

Die Stadt Bornheim hat die Hebesätze zur Grundsteuer A und zur Gewerbesteuer seit 2013 wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A in 2017 um 30 Prozentpunkte auf 290 v. H. und
- Gewerbesteuer in 2014 um 25 Prozentpunkte auf 465 v. H., in 2015 um 20 Prozentpunkte auf 485 v. H. und in 2018 um 5,0 Prozentpunkte auf 490 v.H..

Vor allem die Steuerungsmöglichkeiten bei der Grundsteuer B hat Bornheim in den vergangenen Jahren als Bestandteil der Haushaltskonsolidierung genutzt. Die Hebesätze zur Grundsteuer B haben sich wie folgt entwickelt:

Hebesatz Grundsteuer B Bornheim 2013 bis 2020 in Prozent

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
430	470	500	500	595	645	695	695	695

Die Stadt konnte durch die durchgeführten Hebesatzerhöhungen ihre Erträge bei der Grundsteuer B von 7,1 Mio. Euro in 2013 um 4,7 Mio. Euro auf 11,8 Mio. Euro in 2020 erhöhen und dadurch den Haushalt nachhaltig entlasten.

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

Hebesätze 2020 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Bornheim	fiktiver Hebesatz	Rhein-Sieg-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	290	223	343	359	298
Grundsteuer B	695	443	625	582	548
Gewerbesteuer	490	418	492	462	413

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Bei der Stadt Bornheim erhöhen die übertragenen Ermächtigungen im investiven Bereich die Haushaltsansätze um durchschnittlich 34 Prozent. Dennoch kann dann im Folgejahr lediglich knapp die Hälfte des zur Verfügung stehenden Ansatzes auch tatsächlich verausgabt werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die **Stadt Bornheim** bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. In einem weiteren Analyseschritt wird gezeigt, inwieweit die Stadt ihre Haushaltsansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebener Ansatz) tatsächlich in Anspruch genommen hat.

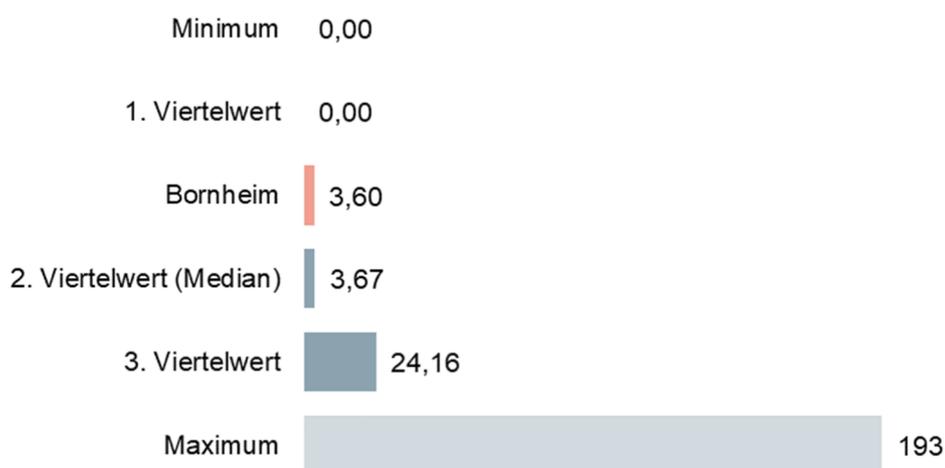
Ordentliche Aufwendungen Stadt Bornheim 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	90.111	99.673	106.667	108.575	115.760
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	100	265	240	305	174
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,1	0,3	0,2	0,3	0,2
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	90.211	99.938	106.907	108.881	115.934
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,1	0,3	0,2	0,3	0,2
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	91.787	104.560	107.752	111.403	115.524

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101,7	104,6	100,8	102,3	99,6

Die Stadt Bornheim geht grundsätzlich restriktiv mit Ermächtigungsübertragungen um. Eine Übertragungen von Aufwendungen und deren Auszahlungsermächtigung erfolgt nur in begründeten Einzelfällen. So erhöhen die übertragenen Aufwandsermächtigungen den Haushaltsansatz nur zu durchschnittlich 0,2 Prozent. Bis auf 2019 hat die Stadt mehr Aufwendungen im Ergebnis geleistet als sie veranschlagt hat.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen. Viele andere Kommunen gehen ebenfalls restriktiv mit der Übertragung von Aufwandsermächtigungen um. Von den 64 Vergleichskommunen übertragen allein 18 Kommunen überhaupt keine Ermächtigungen ins Folgejahr.

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit Stadt Bornheim 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	87.850	94.619	102.686	104.611	108.897
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.895	3.953	4.937	8.443	4.391
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	3,3	4,2	4,8	8,1	4,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	90.746	98.572	107.622	113.054	113.288

Bei den Übertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit handelt es sich um die Auszahlungsermächtigungen für die im Jahresabschluss gebildeten Rückstellungen (Instandhaltungsrückstellungen und Rückstellungen für sonstige ungewisse Verbindlichkeiten wie z. B. Prozesskosten). Daneben werden auch für die übertragenen Aufwandsermächtigungen (siehe vorherige Tabelle) die Finanzmittel übertragen.

Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner in Euro 2019

Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
90,86	0,00	0,00	2,26	26,28	205	64

Mit den übertragenen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit von 2018 nach 2019 in Höhe von 90,86 Euro je Einwohner gehört die Stadt Bornheim zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten.

Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

Investive Auszahlungen Stadt Bornheim 2015 bis 2019

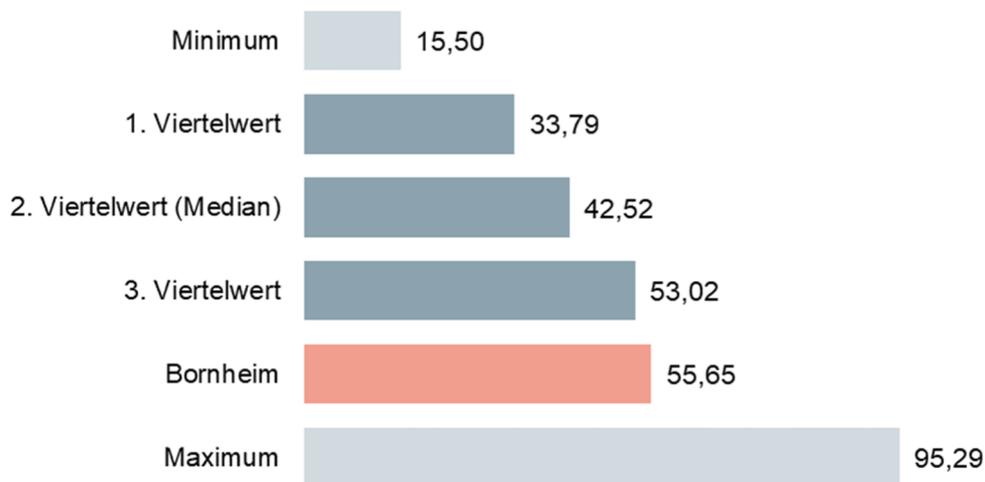
Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	30.928	26.431	27.867	25.148	29.522
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	8.056	9.755	9.233	18.140	1.184
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	26,0	36,9	33,1	72,1	4,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	38.983	36.186	37.100	43.288	30.706
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	20,7	27,0	24,9	41,9	3,9
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	28.503	20.182	8.497	14.286	17.089
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	73,1	55,8	22,9	33,0	55,7

Die Stadt Bornheim überträgt investive Auszahlungsermächtigungen in unterschiedlicher Höhe in die Folgejahre. Während der Ansatzerhöhungsgrad in 2018 noch 72,0 Prozent beträgt, sind es in 2019 lediglich vier Prozent. Die durchschnittlichen Übertragungen im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2019 liegen bei 9,3 Mio. Euro, was einem durchschnittlichen Ansatzerhöhungsgrad von 34,4 Prozent entspricht.

Die übertragenen Ermächtigungen von 2018 nach 2019 entsprechen 24,50 Euro je Einwohner. Damit gehört Bornheim zu den 25 Prozent der 64 Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten. In 2015, 2016 und 2018 dagegen reiht sich die Stadt im Viertel mit den höchsten investiven Ermächtigungsübertragungen je Einwohner ein. Aufgrund der hohen Übertragungen von 2017 nach 2018 hat die Kämmerei im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 beschlossen, einen Großteil der beantragten Übertragungen nicht zu genehmigen. Dennoch wurden in 2019 von dem zur Verfügung stehenden Ansatz von 30,7 Mio. Euro lediglich 17,1 Mio. Euro auch tatsächlich verausgabt.

In welcher Höhe die Kommune den fortgeschriebenen Ansatz auch ausschöpfen kann, wird durch die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ausgedrückt. Je höher der Grad, desto besser gelingt es einer Kommune, die geplanten Investitionsvorhaben auch tatsächlich umzusetzen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019



Im dem Jahren 2015 und 2019 gehört Bornheim zur Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höchsten Grad der Inanspruchnahme. In 2017 dagegen reiht sich die Stadt mit einem Grad von 22,9 Prozent im Viertel mit den niedrigsten Werten ein.

Die Stadt Bornheim kann daher - wie viele andere Kommunen auch – nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Haushaltsermächtigungen in Anspruch nehmen. Dies liegt zum einen an den eigenen begrenzten personellen Kapazitäten in der Bauabteilung. Zum anderen ist es aufgrund der nach wie vor guten Auftragslage in der Baubranche oftmals schwierig, geeignete Unternehmen zeitgerecht für Bauprojekte zu gewinnen.

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben aus § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen jedoch nur Investitionen im Finanzplan veranschlagt werden, bei denen unter anderem die Gesamtkosten sowie die Zeitplanung vorliegt. Dadurch soll gewährleistet sein, dass der Haushaltsplan ein realistisches Bild der Investitionstätigkeit einer Kommune widerspiegelt.

→ Empfehlung

Die Stadt Bornheim sollte ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen und gegebenenfalls mit der Genehmigung von beantragten Ermächtigungsübertragungen restriktiver umgehen. Die Investitionsplanung sollte mit einer Personaleinsatzplanung verknüpft werden.

Bei den Ermächtigungsübertragungen im investiven Bereich ist zudem die Auswirkung auf die Kreditermächtigung zu berücksichtigen. Diese kann nur für maximal zwei Jahre übertragen werden. Bei Verzögerungen von Baumaßnahmen sollte daher eine Neuveranschlagung und damit auch eine Neufinanzierung überprüft werden.

Durch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) kann eine Kommune ihre Bauvorhaben im Hinblick auf die Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeiten optimieren. Aufgrund der anstehenden Projekte mit hohem Investitionsvolumen gewinnt ein funktionierendes BIC für die Stadt Bornheim umso mehr an Bedeutung. Nähere Erläuterungen und Empfehlungen hierzu finden sich im Teilbericht „Vergabewesen“ (Kapitel 5.5 Bauinvestitionscontrolling).

Die Stadt Bornheim hat Regelungen zur Übertragung von Ermächtigungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW getroffen. Diese sind unter den Bewirtschaftungsregelungen als Anlage zur Haushaltssatzung abgebildet und werden damit jedes Jahr vom Rat beschlossen. Danach werden Ermächtigungsübertragungen grundsätzlich nur für bereits begonnene investive Maßnahmen bewilligt. Konsumtive Ermächtigungsübertragungen werden nur ausnahmsweise gewährt. In der jährlichen Jahresabschlussverfügung des Kämmers werden die Regelungen konkretisiert. Begündete Anträge auf Übertragung von Ermächtigungen sind der Finanzbuchhaltung innerhalb einer Frist anhand eines Formblattes zuzuleiten. Der Kämmerer entscheidet über den Antrag auch unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltssituation.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Die Stadt Bornheim hat ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet und verfügt über strategische Zielvorgaben sowie konkrete Regelungen für die operative Ebene. Durch das organisierte Vorgehen hat die Stadt einen guten Überblick über mögliche Förderungen.

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 Bornheim** hat seit November 2018 ein zentrales Fördermittelmanagement beim Amt für Finanzen eingerichtet. Die Verantwortlichkeiten des Fördermittelmanagements umfassen die zentrale Steuerung, eine laufende Überwachung der Fördermodalitäten sowie die Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise innerhalb der Verwaltung. Dazu gibt es eine entsprechende Handlungsempfehlung mit einem verbindlichen Prozessablauf im Fördermittelverfahren. Die Handlungsempfehlung beschreibt dabei auch die strategischen Ziele, die mit dem Fördermittelmanagement verfolgt werden. Dies sind unter anderem:

- Optimierung der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung,
- Verbesserung der städtischen Liquidität und Abbau von Liquiditätsschulden,
- Minderung des Kreditbedarfs bei Investitionen,
- Vermeidung von Abschreibungs- und Zinsaufwendungen sowie

- Erwirtschaftung von Überschüssen.

Durch die Vorgabe dieser strategischen Ziele und der Regelungen auf operativer Ebene wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung beigemessen und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

Die Fördermittelakquise erfolgt dabei grundsätzlich durch das zentrale Fördermittelmanagement. Dazu nutzt die Stadt die Newsletter des Städte- und Gemeindebundes sowie des Landes NRW. Zusätzlich wird die Förderdatenbank einer kostenlosen kommunalen Plattform genutzt. Das zentrale Fördermittelmanagement hat nach eigenen Angaben einen guten Überblick über die verschiedenen Fördermittelmöglichkeiten. In der Vergangenheit sind einzelne Fördermittelanträge gescheitert. Dies lag daran, dass Förderprogramme überzeichnet waren und Bornheim daher nicht berücksichtigt wurde. Kritisch wird der oft sehr aufwändige Antragsprozess gesehen. In Einzelfällen hat dies dazu geführt, dass keine Förderung beantragt wurde.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die städtische Haushaltswirtschaft. Nach Fertigstellung eines Vermögensgegenstandes bildet die Stadt aus den dafür erhaltenen Drittmitteln einen Sonderposten. Dieser wird korrespondierend zu den Abschreibungen jährlich aufgelöst. Die so erzielten Erträge mildern die Belastung aus den Abschreibungen. Das Verhältnis aus den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“. In Bornheim ist diese vergleichsweise niedrig. 2019 sind 41 Prozent der Abschreibungen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt. Die Stadt gehört im Betrachtungszeitraum durchgehend zum Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Drittfinanzierungsquote. Umso wichtiger die strategische Zielsetzung, durch ein gezieltes Fördermittelmanagement die Fördermöglichkeiten auszuschöpfen und so den Haushalt nachhaltig zu entlasten.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Das Fördercontrolling der Stadt Bornheim ist aus Sicht der gpaNRW gut geeignet, um Rückforderungen von Fördermitteln zu vermeiden und die Förderbestimmungen umzusetzen. Durch ein jährliches förderbezogenes Berichtswesen werden die kommunalen Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand der Förderprojekte informiert.

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.

Die **Stadt Bornheim** musste nach eigenen Angaben seit Einrichtung der zentralen Fördermittelstelle im Jahr 2018 bisher noch keine Fördermittel zurückzahlen. Die Hauptverantwortung für die Einhaltung der Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheides liegt bei den jeweiligen Fachämtern. Die zentrale Fördermittelstelle wird jedoch über jeden wichtigen Handlungsschritt wie Mittelabrufe und Verwendungsnachweise über ein Mitzeichnungsverfahren eingebunden. Diese Informations- und Mitzeichnungspflicht ist über einen Prozessablauf konkret geregelt.

Zusätzlich führt die Fördermittelstelle eine zentrale Datenbank, in der alle wichtigen Informationen und Fristen der Fördermaßnahme gespeichert sind. Durch die zentrale Datenbank stehen allen am Förderprozess Beteiligten die notwendigen Informationen zur Verfügung. Außerdem übernimmt die zentrale Fördermittelstelle dadurch eine Kontrollfunktion und kann bei Bedarf steuernd eingreifen. So wird sichergestellt, dass die Fördermittel rechtzeitig abgerufen und die Verwendungsnachweise rechtzeitig erstellt werden.

Die zentrale Datenbank bildet auch die Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen. Einmal im Jahr wird dem Verwaltungsvorstand und dem Rat über abgeschlossene sowie derzeit laufende oder beantragte Fördermittel berichtet. Dadurch wird den kommunalen Entscheidungsträgern ein Überblick über alle Fördermaßnahmen der Verwaltung verschafft. Die Verwaltung nutzt die jährlichen Berichte außerdem für die positive Kommunikation des Verwaltungshandelns nach außen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Bornheim hat durch eine umfangreiche Investitionstätigkeit der letzten Jahre nicht nur einen Werteverzehr vermeiden können, sondern sogar neue Vermögenswerte geschaffen. Die Altersstruktur im Gebäudebereich und beim Verkehrsinfrastrukturvermögen stellt sich dementsprechend ausgewogen dar. Mittelfristig sind weitere Baumaßnahmen geplant mit einem hohen Investitionsvolumen. Bei einer Realisierung der geplanten Bauvorhaben wird sich daraus eine spürbare Haushaltsbelastung ergeben.	18	E1	Die Stadt Bornheim sollte bei den geplanten Investitionsvorhaben im Gebäudebereich darauf achten, nur die notwendigen Maßnahmen umzusetzen. Bei der Planung sollte die Funktionalität eines Gebäudes im Vordergrund stehen. Die aus den gesamten geplanten Investitionen entstehenden Folgekosten müssen für den städtischen Haushalt dauerhaft tragbar sein.	26

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Bei der Stadt Bornheim erhöhen die übertragenen Ermächtigungen im investiven Bereich die Haushaltsansätze um durchschnittlich 34 Prozent. Dennoch kann dann im Folgejahr lediglich knapp die Hälfte des zur Verfügung stehenden Ansatzes auch tatsächlich verausgabt werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.	61	E1	Die Stadt Bornheim sollte ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen und gegebenenfalls mit der Genehmigung von beantragten Ermächtigungsübertragungen restriktiver umgehen. Die Investitionsplanung sollte mit einer Personaleinsatzplanung verknüpft werden.	64

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	97,20	90,57	97,84	101	103	122	71
Eigenkapitalquote 1	16,36	3,37	13,53	30,33	41,44	63,67	70
Eigenkapitalquote 2	39,22	17,20	41,96	54,95	67,36	86,86	70
Fehlbetragsquote	6,25	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	32,53	0,00	27,97	33,74	39,81	51,29	70
Abschreibungsintensität	6,54	0,37	5,79	7,49	8,33	12,78	69
Drittfinanzierungsquote	41,06	12,32	46,54	53,82	68,11	106	69
Investitionsquote	161	29,41	77,11	118	155	472	69
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	75,16	51,33	79,36	88,84	97,25	132	69
Liquidität 2. Grades	19,26	8,64	27,47	71,68	168	1.228	69
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	86,39	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,25	1,59	3,44	7,00	12,38	32,00	69
Zinslastquote	4,11	0,00	0,60	1,26	1,87	7,32	71
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	58,14	32,39	46,57	53,12	58,52	72,86	71
Zuwendungsquote	23,44	7,81	15,89	22,93	26,42	39,29	71
Personalintensität	22,10	12,74	17,59	20,87	23,53	31,24	71
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,89	9,04	12,98	16,48	18,60	31,64	71

Kennzahlen	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	42,83	37,05	41,47	45,77	49,12	59,46	71

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

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

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

Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Bornheim in Tausend Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	13.580	18.025	18.059	17.928	18.978	17.314
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	26.537	28.071	29.326	30.293	28.940	28.633
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.290	1.606	2.472	2.741	3.007	2.223
Ausgleichsleistungen	2.627	2.759	2.777	2.879	2.941	2.797
Schlüsselzuweisungen	7.072	7.834	7.851	9.146	10.328	8.446
Summe der Erträge	51.105	58.295	60.486	62.987	64.193	59.413
Steuerbeteiligungen	1.854	2.571	2.421	2.298	1.192	2.067
Allgemeine Kreisumlagen	18.920	19.335	18.753	20.476	21.544	19.806
Summe der Aufwendungen	20.775	21.906	21.174	22.774	22.736	21.873
Saldo	30.330	36.389	39.312	40.214	41.457	37.540

Tabelle 5: Eigenkapital Bornheim in Tausend Euro 2013 bis 2020

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	119.658	110.658	102.255	88.497	84.992	81.388	75.080	78.373
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	119.658	110.658	102.255	88.497	84.992	81.388	75.080	78.373
Sonderposten für Zuwendungen	64.100	67.042	68.207	72.494	74.313	76.688	79.342	82.449
Sonderposten für Beiträge	28.769	28.771	28.259	27.593	26.908	26.247	25.586	24.925
Eigenkapital 2	212.527	206.471	198.721	188.583	186.213	184.323	180.007	185.747
Bilanzsumme	424.910	428.022	445.722	451.140	447.465	455.325	458.932	481.217

Tabelle 6: Gesamtschulden Bornheim in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	197.287	207.514	236.473	248.457	242.240	242.092
Rückstellungen	34.387	36.010	39.909	40.290	44.114	49.416
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0
Gesamtschulden	231.674	243.525	276.382	288.748	286.354	291.508

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Bornheim in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	146.882	148.109	164.573	171.886	169.108	166.036
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	40.296	52.395	57.575	65.640	64.400	67.780

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.879	2.939	7.947	6.827	3.628	3.874
Sonstige Verbindlichkeiten	6.230	4.071	6.377	4.105	5.105	4.403
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0	0
Gesamtverbindlichkeiten	197.287	207.514	236.473	248.457	242.240	242.092

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Bornheim in Tausend Euro 2013 bis 2025

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-7.314	-10.814	-9.387	-13.772	-3.758	-4.627	-5.084	3.289	448	707	631	699	868
Gewerbesteuer	12.138	11.049	14.145	13.580	18.025	18.059	17.928	18.978	16.840	17.530	18.270	19.381	22.855
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	22.644	23.932	25.702	26.537	28.071	29.326	30.293	28.940	29.710	30.750	32.595	34.648	39.929
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	907	936	1.251	1.290	1.606	2.472	2.741	3.007	2.685	3.342	3.456	3.549	3.645
Ausgleichsleistungen	2.456	2.431	2.580	2.627	2.759	2.777	2.879	2.941	2.888	3.587	3.708	3.807	3.909
Schlüsselzuweisungen vom Land	8.757	8.597	8.399	7.072	7.834	7.851	9.146	10.328	11.150	10.500	11.000	11.600	12.300
Summe der Erträge	46.902	46.945	52.079	51.105	58.295	60.486	62.987	64.193	63.273	65.709	69.029	72.985	82.638
Steuerbeteiligungen	1.793	1.610	1.997	1.854	2.571	2.421	2.298	1.192	1.368	1.291	1.330	1.304	1.633
Allgemeine Kreisumlage	17.368	17.898	18.209	18.920	19.335	18.753	20.476	21.544	19.900	21.500	23.600	24.200	25.100

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Summe der Aufwendungen	19.161	19.509	20.206	20.775	21.906	21.174	22.774	22.736	21.268	22.791	24.930	25.504	26.733
Saldo der Bereinigungen	27.740	27.436	31.872	30.330	36.389	39.312	40.214	41.457	42.005	42.918	44.099	47.481	55.906
Saldo der Sondereffekte	449	125	-563	298	-611	-708	-160	1.683	7.732	9.321	9.272	9.853	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-35.503	-38.375	-40.696	-44.400	-39.536	-43.231	-45.137	-39.851	-49.288	-51.532	-52.740	-56.636	-55.037
Abweichung vom Basisjahr	0	-2.872	-5.192	-8.896	-4.033	-7.727	-9.634	-4.348	-13.785	-16.028	-17.237	-21.132	-19.534

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Bornheim in Tausend Euro 2013 bis 2025

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-35.503	-38.375	-40.696	-44.400	-39.536	-43.231	-45.137	-39.851	-49.288	-51.532	-52.740	-56.636	-55.037
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.118	-1.305	-1.572	-6.168	-3.161	-3.558	-2.040	-3.438	-3.377	-2.412	-2.644	-4.394	-4.513
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-15.308	-15.781	-16.336	-17.594	-15.650	-19.001	-23.276	-23.073	-26.556	-20.999	-21.769	-29.387	-30.537
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-19.078	-21.289	-22.787	-20.638	-20.725	-20.672	-19.821	-13.340	-19.355	-28.121	-28.328	-22.855	-19.987
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-2.212	-3.709	-1.560	-1.647	-1.594	-744	5.738	-277	-9.043	-9.250	-3.778	-910

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim 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 gpaNRW stuft die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der **Stadt Bornheim** aus den folgenden Gründen als mittel ein:

- Die Stadt Bornheim ist insgesamt in 2019 an 46 Unternehmen auf zwei Beteiligungsebenen beteiligt, davon 29 mittelbare Beteiligungen über eine Kleinstbeteiligung unter drei Prozent. Auf acht dieser Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben (davon zwei mittelbare Beteiligungen an VerwaltungsgmbH's Netze). Insgesamt ist die Komplexität des Beteiligungsportfolios daher als mittel einzustufen.
- In der Gesamtbetrachtung aller Beteiligungen ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt als mittel einzustufen. Von Bedeutung sind dabei im Wesentlichen die AöR Stadtbetrieb Bornheim und das Wasserwerk der Stadt.
- Die unmittelbaren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt bewegen sich auf einem mittleren Niveau. Zudem bestehen hohe Gesellschafterdarlehen.

Für eine bessere Aufgabenerledigung des Beteiligungsmanagements bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten durch Ausbau des Berichtswesens und der Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen. Zudem sollten alle Unternehmensdaten künftig digital im Beteiligungsmanagement vorgehalten werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. 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

- Das Beteiligungsportfolio umfasst in 2019 insgesamt 46 Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. An einer Beteiligung ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf sieben Beteiligungen übt sie beherrschenden Einfluss aus. Bei den restlichen Beteiligungen liegt die Anteilsquote unter drei Prozent. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit als mittel einzustufen.

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 Bornheim** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 insgesamt an 46 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei 13 Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden und 33 Beteiligungen mittelbar auf der zweiten Ebene. Die Beteiligungen werden in sechs Rechtsformen gehalten. Dabei kommt die Rechtsform Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit 21 Beteiligungen am häufigsten vor.

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

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019

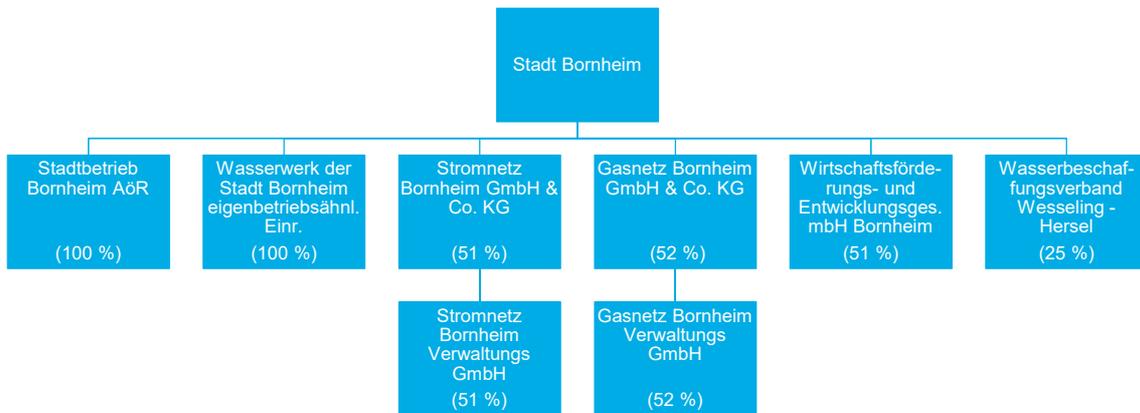


Bei den dargestellten Beteiligungen unter 20,0 Prozent handelt es sich um Kleinstbeteiligungen, deren Anteile unter drei Prozent liegen.

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 Bornheim handelt es sich zum 31. Dezember 2019 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁶ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

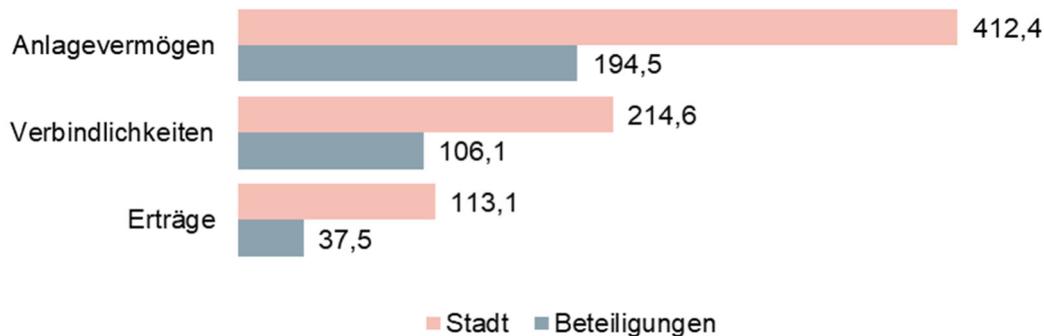
- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Bornheim ist für die Stadt als mittel einzustufen. Im Wesentlichen sind dabei die AöR Stadtbetrieb Bornheim und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Wasserwerk von Bedeutung.

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 Steuerungsanfordernis 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 Bornheim** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019.

⁶ 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



Der Wert des Anlagevermögens der Beteiligungen beträgt rund die Hälfte des Wertes des städtischen Anlagevermögens. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die Entwässerungsanlagen der AöR Stadtbetrieb Bornheim sowie die Verteilungsanlagen des Wasserwerkes.

Im Vergleich zu den Verbindlichkeiten der Stadt werden ebenfalls rund die Hälfte in den Beteiligungen vorgehalten. Diese sind ebenfalls fast ausschließlich auf die AöR Stadtbetrieb Bornheim und auf das Wasserwerk zurückzuführen (97,0 Mio. Euro bzw. 92 Prozent der Verbindlichkeiten in den Beteiligungen). Bei diesen Verbindlichkeiten handelt es sich fast ausschließlich um Kreditverbindlichkeiten.

Die Erträge der Beteiligungen betragen rund 33,1 Prozent im Vergleich zu den Erträgen der Stadt. Den höchsten Anteil machen dabei die Umsatzerlöse der AöR Stadtbetrieb mit rund 23,5 Mio. Euro aus. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei Erträge im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung (15,1 Mio. Euro). Im Beteiligungsportfolio der Stadt sind zudem die Erträge des Wasserwerkes in Höhe von rund 6,9 Mio. Euro aus dem Wasserverkauf von Bedeutung.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Bornheim wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2019 mit rund 554 Tausend Euro belastet. Außerdem bestehen hohe Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Bornheim haben damit jährlich 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.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2017	2018	2019
Erträge aus Leistungsbeziehungen	587	498	612
Steuererträge	723	550	498
Konzessionsabgaben	2.406	2.766	2.655
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1.471	2.186	810
Sonstige Erträge	2.263	2.185	2.049
Gesamtsumme	7.450	8.185	6.624

Die Stadt generiert in 2019 rund sechs Prozent ihrer ordentlichen Erträge ⁷ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Hierbei handelt es sich um einen bedeutenden Anteil.

Den größten Anteil machen dabei die Konzessionsabgaben aus, die im Wesentlichen von der Stromnetz Bornheim GmbH & Co. KG und dem Wasserwerk stammen.

Zudem wird ein hohes Volumen bei den sonstigen Erträgen generiert. Nahezu vollständig handelt es sich hierbei um Zinsen und Avalprovisionen aus der Weitergabe von Kommunaldarlehen der Stadt an die AöR Stadtbetriebe Bornheim.

Bei den Gewinnausschüttungen und Dividenden ist in 2019 im Vergleich zum Vorjahr eine deutliche Abnahme vorhanden. Diese ist darauf zurückzuführen, dass der erwirtschaftete Gewinn der AöR Stadtbetrieb in 2019 in Höhe von 1,7 Mio. Euro vollständig thesauriert und nicht an den Kernhaushalt wie in den Vorjahren ausgeschüttet wurde. Die Ausschüttung des Gewinns aus 2019 soll noch im Jahr 2021 erfolgen.

⁷ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2017	2018	2019
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	6.356	6.314	6.754
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	0	0	0
Verlustübernahmen und -abdeckungen	3	3	4
Sonstige Aufwendungen	268	376	420
Gesamtsumme	6.627	6.693	7.178

Insgesamt stammen rund sechs Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt Bornheim aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Der höchste Anteil der Aufwendungen aus Beteiligungen entfällt auf die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Auch diese sind fast vollständig auf die AöR Stadtbetrieb Bornheim zurückzuführen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Erstattungen für Betriebshofleistungen (rund 3,5 Mio. Euro für die Unterhaltung von städtischem Vermögen sowie Personal- und Materialkosten), den städtischen Anteil an der Straßenentwässerung (rund 1,8 Mio. Euro) und Aufwendungen im Zusammenhang mit Stromlieferungen (0,8 Mio. Euro).

In 2019 wird der Haushalt der Stadt durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen mit rund 554 Tausend Euro belastet. Bedingt durch die Gewinnausschüttungen der AöR Stadtbetrieb Bornheim wurde in den Vorjahren 2016 und 2017 der Kernhaushalt mit einem Volumen von 0,8 Mio. bis 1,5 Mio. Euro entlastet.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen unmittelbar gegenüber der Stadt Bornheim.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	64.394	65.101	65.903
Bürgschaften (Stand 31.12.)	9.000	0	0
Gesamtsumme	73.394	65.101	65.903

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen übernimmt die Stadt Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben können.

Die Stadt Bornheim hat in 2019 ihren Beteiligungen Gesellschafterdarlehen in Höhe von insgesamt 65,9 Mio. Euro gewährt. Diese verteilen sich auf Darlehen für die AöR Stadtbetrieb Bornheim in Höhe von 62,6 Mio. Euro sowie für die Stromnetz Bornheim GmbH und Co. KG mit 2,7 Mio. Euro. Ein weiteres Darlehen von rund 700 Tausend Euro wurde der Gasnetz Bornheim GmbH & Co. KG gewährt.

Bei einer Betrachtung der unmittelbaren Auswirkungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen auf den kommunalen Haushalt liegen diese auf einem mittleren Niveau. Gestützt wird diese Einstufung zudem dadurch, dass insgesamt hohe Gesellschafterdarlehen bestehen, die gegebenenfalls zu finanziellen Verpflichtungen der Stadt führen können.

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 die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Wasserwerk für das Beteiligungsmanagement der Stadt Bornheim 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 Aberufung 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

- Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bornheim ergeben.

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 Bornheim** verwaltet die Grunddaten zu ihren Beteiligungen (wie Gesellschaftsverträge, Betriebsführungsverträge, Satzungen etc.) zentral im Beteiligungsmanagement, das zum Amt für Finanzen gehört. Ebenso liegen in der Beteiligungsverwaltung die Jahresabschlüsse und die Wirtschaftspläne aller Beteiligungen vor.

Die Verwaltung der Daten erfolgt digital. Lediglich der Wasserbeschaffungsverband Wesseling-Hersel stellt seine Finanzdaten (Jahresabschluss und Wirtschaftsplan) in Papierform zur Verfügung. Um schnell und einfach auch auf diese Unterlagen zugreifen zu können, sollte auch hier eine digitale Datenvorhaltung angestrebt werden. Eine Fortschreibung der Unternehmens- und Finanzdaten findet routinemäßig statt.

Die persönlichen Daten der Gremienvertreter und -vertreterinnen werden zentral im Bereich „Ratsbüro“ über das Ratsinformationssystem vorgehalten und aktualisiert, sodass ein Zugriff auf die aktuellsten Daten möglich ist.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen der Stadt Bornheim entspricht nahezu vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bornheim 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 Bornheim** erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht entsprechend der Gemeindeordnung NRW. Dieser beinhaltet Informationen zu den wesentlichen Gesellschaften, an denen die Stadt Bornheim beteiligt ist. Die Stadt hat die Beteiligungsberichte für die Jahre 2016 bis 2019 jeweils im nächsten Jahr erstellt (bzw. in den ersten Monaten des Folgejahres) und den kommunalen Entscheidungsträgern aus Rat und Verwaltung 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 bereitzustellen zu können, sollte der Bericht stets im Folgejahr zur Verfügung gestellt werden. Mithilfe des Beteiligungsberichtes können die kommunalen Entscheidungsträger zeitnah nach der Erstellung der Einzelabschlüsse der Beteiligungen einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Bornheim gewinnen. Darüber hinaus sind ab dem Jahr 2019 im städtischen Jahresabschluss im Anhang Angaben zu den Beteiligungen sowie den Leistungs- und Finanzbeziehungen zur Stadt enthalten.

Zusätzlich zum Beteiligungsbericht werden in Bornheim weitere unterjährige Berichte erstellt.

Entsprechend § 20 EigVO NRW erfolgt im Betriebsausschuss eine quartalsmäßige Berichterstattung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Wasserwerk über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Ausführung des Vermögensplans. Ebenso erfolgt eine quartalsweise Berichterstattung der Stadtbetriebe im Verwaltungsrat der AöR.

In den Gremiensitzungen der restlichen Beteiligungen der Stadt Bornheim findet eine regelmäßige Berichterstattung über die wirtschaftliche Entwicklung und die laufenden Geschäfte des Unternehmens statt. Weiterhin werden Informationen zu den Jahresabschlüssen und den Wirtschaftsplänen der jeweiligen Gesellschaft gegeben.

Der Informationsfluss zur Stadt ist darüber sichergestellt, dass die Tagesordnungen und Sitzungsprotokolle der Gremien für die Mehrheitsbeteiligungen dem Beteiligungsmanagement vorliegen bzw. vorgelegt werden. Zudem findet eine unterjährige Berichterstattung des Kämmersers bzw. Bürgermeisters zu Konzern-/Beteiligungsthemen zum Zwecke der Konzern- und Beteiligungssteuerung für die Mehrheitsbeteiligungen statt. Diese erfolgt für die Stadtbetriebe und das Wasserwerk über den Vorstand der AöR. Bei den Netzgesellschaften Strom und Gas bekleidet der Kämmerer der Stadt die Funktion des Geschäftsführers.

Für den Wasserbeschaffungsverband Wesseling–Hersel (25 Prozent Anteilsquote) liegen dem Beteiligungsmanagement keine Informationen über und aus den Sitzungen des Zweckverbandes vor. Wie oben bereits erläutert sind nach Einschätzung der gpaNRW insbesondere Beteiligungen ab einem Anteilswert von 20 Prozent von Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Sitzungsunterlagen des Zweckverbandes Wasserbeschaffungsverband Wesseling–Hersel sollten dem Beteiligungsmanagement ebenfalls zur Verfügung gestellt werden.

Sofern zwischen den Quartalsberichten bzw. den Gremiensitzungen Risiken bei den Beteiligungen auftreten oder finanzrelevante Entscheidungen zu treffen sind, ist auskunftsgemäß der Informationsfluss zur Stadt über ad-hoc Mitteilungen sichergestellt.

Der Rat der Stadt Bornheim erhält unterjährig hingegen keine standardisierten Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen. Lediglich die in den Gremien vertretenen Ratsmitglieder erhalten entsprechende Kenntnis. Die Verwaltung befindet sich jedoch in einem ständigen und umfassenden Kommunikationsprozess mit den (Mehrheits-)Beteiligungen sowie den Gremien(-mitgliedern). Ferner wird der Rat frühzeitig über Mitteilungs- bzw. Beschlussvorlagen eingebunden, sofern Risiken bei den Beteiligungen auftreten sowie finanzrelevante oder die Stadt betreffende Grundsatz-Entscheidungen anstehen.

Aus Sicht der gpaNRW ist es sinnvoll, den Rat in Zukunft regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zu unterrichten. Hierbei sollten Plan/Ist-Vergleiche dargestellt und Prognosen zur finanziellen Lage, zur Entwicklung sowie zur Zielerreichung erläutert werden. Nur so wird eine unterjährige Steuerung der Beteiligungen durch den Rat ermöglicht.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen.

Auskunftsgemäß ist die Einrichtung eines standardisierten unterjährigen Berichtswesens über die Beteiligungen an den Rat bereits in Planung und soll mittelfristig umgesetzt werden.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

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

Die **Stadt Bornheim** hat bisher keine regelmäßigen Schulungen für alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien angeboten. Nach der Kommunalwahl im Jahr 2020 fand zwar eine einmalige Schulung der Aufsichtsratsmitglieder der Stromnetz Bornheim GmbH & Co. KG und Gasnetz Bornheim GmbH & Co. KG statt (Inhalte Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern, Haftungsfragen, Aufsichtsrat und Jahresabschluss). Allerdings ist es aus unserer Sicht zweckmäßig, regelmäßige Schulungen für alle Gremienvertreter und –vertreterinnen anzubieten. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter und –vertreterinnen erscheint es sinnvoll, wie bereits bei den Vertreterinnen und Vertretern der Netzgesellschaften geschehen, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten anzubieten. Ebenso kann es im Falle komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen fachlichen Einzelthemen anzubieten.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Bornheim sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.

Das Beteiligungsmanagement sichtet die Tagesordnungen der Gremiensitzungen der Mehrheitsbeteiligungen und entscheidet im Einzelfall, ob Stellungnahmen zu einzelnen Tagesordnungspunkten notwendig sind.

→ **Empfehlung**

Die Sichtung der Tagesordnungen sollte ergänzt werden um den Zweckverband Wasserbeschaffungsverband Wesseling–Hersel.

Erforderlich sind Stellungnahmen aus Sicht der Stadt insbesondere bei anstehenden finanzrelevanten Entscheidungen, die den Interessen der Stadt entgegenstehen könnten. Die Stellungnahmen werden dem Bürgermeister zur Verfügung gestellt. Der Bürgermeister ist allerdings nicht in den Gremien aller Beteiligungen vertreten. Zudem entsendet die Stadt Bornheim neben dem Bürgermeister noch andere Vertreter und Vertreterinnen in die jeweiligen Gremien. Demzufolge ist nicht sichergestellt, dass alle Mandatsträger und –trägerinnen die Sichtweise der Kommune kennen und dementsprechend bei Beschlüssen reagieren können.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte die Stellungnahmen allen Vertreterinnen und Vertretern in den jeweiligen Gremien zur Verfügung stellen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Das Berichtswesen der Stadt Bornheim entspricht nahezu vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bornheim ergeben.	82	E1.1	Die Sitzungsunterlagen des Zweckverbandes Wasserbeschaffungsverband Wesseling–Hersel sollten dem Beteiligungsmanagement ebenfalls zur Verfügung gestellt werden.	83
			E1.2	Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen.	83
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bornheim ergeben.	83	E2.1	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Bornheim sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.	84
			E2.2	Die Sichtung der Tagesordnungen sollte ergänzt werden um den Zweckverband Wasserbeschaffungsverband Wesseling–Hersel.	84
			E2.3	Das Beteiligungsmanagement sollte die Stellungnahmen allen Vertreterinnen und Vertretern in den jeweiligen Gremien zur Verfügung stellen.	84

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim 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 Bornheim** wird durch die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen weniger belastet als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dennoch weist Bornheim im Jahr 2019 einen **erhöhten Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dieser wird vor allem durch hohe Fallzahlen und einmalig in Jahr 2019 auch durch erstmalig gebildet Rückstellungen für noch zu leistende Kostenerstattungen und Transferaufwendungen negativ beeinflusst. Ohne die Rückstellungen läge der Fehlbetrag im mittleren Bereich, wäre dennoch aber deutlich höher als im Vorjahr 2018. In den kommenden Jahren nimmt die Belastung durch die zu bildenden Rückstellungen auf den Fehlbetrag wieder ab, da für Leistungen aus Vorjahren die jeweiligen Rückstellungen verwendet werden können. In 2019 müssen diese Leistungen aus Vorjahren einmalig zusätzlich zu den gebildeten Rückstellungen erfolgen.

Beeinflusst wird der hohe Fehlbetrag durch vergleichsweise **erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen** für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger bestehen. Auch die Aufwendungen werden in 2019 einmalig durch die Rückstellungen für Transferaufwendungen belastet. Weiterhin werden die Aufwendungen von den **hohen Fallzahlen** beeinflusst. Zudem sind die stationären Hilfen je Hilfefall sehr teuer, was an dem **geringen Anteil der Hilfefälle mit Unterbringung in Vollzeitpflege** liegt.

Bei den einzelnen Hilfearten fallen vor allem die hohen Aufwendungen und Fallzahlen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII auf. Auch ist der einzelne Fall in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sehr kostenintensiv, aber bei insgesamt niedrigen Fallzahlen. Ebenso sind die Aufwendungen für die stationäre Unterbringung junger Volljähriger nach § 41 SGB VIII je Hilfe-fall hoch.

Das Jugendamt der Stadt Bornheim verfügt für die Hilfen zur Erziehung über **keine schriftliche Gesamtstrategie** mit hinterlegten Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen. In der Praxis lebt das Jugendamt eine Grundhaltung eines familienfreundlichen Jugendamtes, das auf die Bedarfssituation der Familien ausgerichtet ist. Hierbei setzt das Jugendamt präventiv im Vorfeld von Hilfen zur Erziehung auf kurzfristige unterstützende Hilfen durch den eigenen ambulanten Dienst. Diese sollen kurzfristige Problemlagen lösen und Familien unterstützen bevor es zu einem umfassenden Bedarf an Hilfen zur Erziehung kommt. Im Hilfeplanverfahren wird der eigene ambulante Dienst auch für ein Clearing in der Falleingangsphase ambulanter Hilfen nach § 27 SGB VIII eingesetzt, um den Hilfebedarf möglichst genau zu konkretisieren. Dadurch möchte das Jugendamt die Hilfe möglichst passgenau installieren.

Ein umfassendes **Finanzcontrolling** gibt es in Bornheim noch nicht. Bislang wird lediglich eine Budgetkontrolle in Hinblick auf die Haushaltsansätze durchgeführt und mit Fallzahlen gesteuert. Es wird noch nicht mit Zielen und Kennzahlen gearbeitet. Dreimal im Jahr wird ein Budgetbericht für die Finanzabteilung erstellt, in dem Abweichungen von Haushaltsansätzen begründet werden. Für eine wirkungsvolle Steuerung sind regelmäßige Auswertungen von Kennzahlen mit Finanzbezug wichtig, um Ursachen für steigende Aufwendungen oder Fallzahlen zu ermitteln sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen.

Im Rahmen des **Fachcontrollings** betrachtet das Jugendamt innerhalb eines Hilfefalles die Wirksamkeit der Hilfe und die Erreichung der gesetzten Ziele. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung erstellt der Leistungserbringer einen Bericht zur Zielerreichung. Die Berichte sind standardisiert. In den Hilfeplangesprächen werden zudem der Hilfeverlauf und die bisherige Zielerreichung durch die Beteiligten im Gespräch bewertet. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, zu Abbrüchen oder trägerbezogene Auswertungen erfolgen nicht.

Das Jugendamt setzt eine Jugendamtssoftware ein. In dieser sind alle zu verwendenden Vor-drucke hinterlegt. Auch die Bearbeitung erfolgt bereits in hohem Umfang mit der Software, auch wenn noch keine vollständige elektronische Aktenführung vorliegt.

Die Stadt Bornheim hat für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung bislang **kein Handbuch mit schriftlichen Standards**, Prozessen, Zuständigkeiten, Fristen und Abläufen. Es gibt lediglich schriftliche Vorgaben für das Entscheidungsteam. Außerdem gibt es Konzepte des eigenen ambulanten Dienstes und des Pflegekinderdienstes. In der Praxis werden die Hilfeplanfälle aber strukturiert abgearbeitet. Dennoch könnte die schriftliche Bündelung in einem Handbuch die Bearbeitung unterstützen und Standards verfestigen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW ausschließlich die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII). Weitere Hilfen oder Beratungen, wie zum Beispiel Leistungen nach §§ 16 bis 21 oder 50 bis 52 SGB VIII, sind in den zugrundeliegenden Daten und Betrachtungen definitionsgemäß nicht enthalten.

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik⁸ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

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

Das Jugendamt der Stadt Bornheim konnte die meisten Daten nur für die Jahre 2018 und 2019 und nicht für die vollständige abgefragte Zeitreihe von 2016 bis 2019 zur Verfügung stellen, da die Datenerhebung in Bornheim sehr zeitintensiv war. Dadurch ist ein Zeitreihenvergleich mit Analyse der Kennzahlen nur für diese beiden Jahre möglich.

⁸ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

3.3 Strukturen

- Die Stadt Bornheim ist bei den betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen vergleichsweise begünstigt. Dies kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken.

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre feststellen. Vielmehr wirken sich in großem Umfang die Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

In der **Stadt Bornheim** gibt es zwei Einrichtungen für Eltern-Kind-Unterbringungen. Nach Aussage des Jugendamtes verbleiben einige Eltern mit ihren Kindern auch nach dieser Unterbringung im Stadtgebiet und haben im Anschluss an die Unterbringung weiterhin Bedarf an Hilfe zur Erziehung. Außerdem gibt es im Stadtgebiet eine Jugendhilfeeinrichtung für Jugendliche mit Drogenproblemen. Diese Einrichtungen können sich auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung auswirken.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen⁹ der Stadt Bornheim stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Bornheim im Jahr 2019

Kennzahlen	Bornheim	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	20,46	17,39	19,17	20,00	20,81	24,63	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	3,1	1,7	3,1	3,8	5,0	7,8	92
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,4	12,1	17,4	18,8	20,1	25,3	129

⁹ Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT NRW (Stand 31.12.2017), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik Bundesagentur für Arbeit

Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Die Stadt Bornheim hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der oberhalb des Median des interkommunalen Vergleichs liegt. Mehr als 50 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben einen niedrigeren Anteil. Der erhöhte Anteil wirkt sich rechnerisch begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Der Stadt ist die Entwicklung der Altersgruppe der 0 bis unter 21-jährigen Einwohner bekannt. Diese Daten werden auch für die Bedarfsplanung im Bereich der Schulen und der Kindertagesbetreuung benötigt und verwendet. Hierbei werden die Daten von IT.NRW zugrunde gelegt.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Die Stadt Bornheim hat einen geringen Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II. Er ist niedriger als bei 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Dies kann sich entlastend auf die Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung auswirken.

Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung der AKJ TU Dortmund wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt durch Alleinerziehende in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

Die Stadt Bornheim ist dem Jugendamtstyp 6 und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁰ zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine sehr geringe Kinderarmut. Insgesamt betrachtet haben die mittleren kreisangehörigen Kommunen keine ausgesprochen hohe Kinderarmut zu verzeichnen. Laut Bericht 2019 der AKJ haben lediglich 19 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe bzw. sehr hohe Kinderarmut. 31 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner haben eine geringe Kinderarmut. Die Stadt Bornheim hat, wie noch 35 weitere Kommunen dieser Größenordnung, eine sehr geringe Kinderarmut. Auch dies kann eine Entlastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Der **Stadt Bornheim** sind die Strukturen grundsätzlich bekannt. Es erfolgen hierzu auch einzelne Auswertungen, wie zum Beispiel zu den Schulabgängern ohne Abschluss. Eine regelmäßige differenzierte sozialräumliche Planung, in die diese Strukturmerkmale und auch weitere Faktoren, wie die soziale Lage, die Bildung und Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und Familien, einfließen, gibt es in Bornheim bislang nicht. Die Stadt plant allerdings eine detaillierte Sozialraumanalyse. Weitere Auswertungen zu Sozialstrukturen sollen zukünftig aufgebaut werden. Laut Aussage der Stadt baut außerdem der Rhein-Sieg-Kreis eine einheitliche Sozial- und Gesundheitsplanung für das gesamte Kreisgebiet auf.

¹⁰ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Im Rahmen der Jugendhilfeplanung werden verschiedene Daten zu Fallzahlenentwicklungen und weiteren Informationen aufbereitet und konkrete Bedarfssituationen ermittelt. In Bornheim gibt es einzelne Bereiche mit einer hohen Bevölkerungsdichte und erhöhtem Bedarf an Hilfen zur Erziehung. In dem betroffenen Stadtteil wurde ein Stadtteilbüro eingerichtet. Dort gibt es auch eine Europaschule, auf deren Außengelände wöchentlich ein mobiles, aufsuchendes Angebot mit einem Jugend-Kultur-Bus und Streetworkern durchgeführt wird.

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

3.3.3 Präventive Angebote

→ Feststellung

In Bornheim gibt es verschiedene präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit bei den frühen Hilfen. Ein Gesamtkonzept und eine Präventionskette für alle Altersgruppen gibt es bislang nicht. Der Aufbau einer Präventionskette sowie die Steuerung aller Angebote im Jugendamt ist im Aufbau.

- Durch kurzfristige unterstützende Hilfen (KuH) versucht die Stadt Bornheim Problemlagen niederschwellig zu lösen und damit einschneidende und umfangreiche Folgemaßnahmen zu vermeiden. Dies ist eine gute Möglichkeit, Problemlagen im Vorfeld der Hilfen zur Erziehung frühzeitig anzugehen.

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.

Die **Stadt Bornheim** hat bereits Angebote im präventiven Bereich. Es gibt Angebote der frühen Hilfen, der Familienhebammen, der Familienzentren und der Schulsozialarbeit. Außerdem gibt es ein Stadtteilbüro sowie Angebote der Jugendarbeit in Form des Bornheimer JugendTreffs und KinderTreffs. Die offene Kinder- und Jugendarbeit ist in kommunaler Trägerschaft. Mobile Angebote erfolgen mit dem Jugend-Kultur-Bus. Auch einzelne Präventionsprojekte werden durchgeführt. Aktuell wurde eine halbe Stelle für die frühen Hilfen im Jugendamt eingerichtet. Hierdurch soll die Vernetzung und Steuerung der Angebote zukünftig noch verstärkt werden.

Das Jugendamt bietet zusätzlich kurzfristige unterstützende Hilfen (KuH) als präventive Leistung außerhalb einer Hilfe zur Erziehung gemäß §§ 27 ff. SGB VIII an. Diese Hilfen zielen auf einen konkret umschriebenen Bedarf bzw. eine klar definierte (akute) Problemlage ab und sind in der Regel auf einige Kontakte und auf einen begrenzten Zeitraum ausgelegt. Hiermit soll ein vorbeugender Ansatz verwirklicht werden. Ziele dieser niederschweligen Hilfen sind die Vermeidung einschneidender Folgemaßnahmen, die Verhinderung negativer und nachhaltiger Erfahrungen, die kurzfristige Stabilisierung und schnelle Überwindung einer Krisensituation und die Überwindung einer existentiellen Notlage. Die KuH werden durch den eigenen ambulanten Dienst durchgeführt.

Bislang gibt es noch keine flächendeckenden Angebote für alle Altersgruppen in Form einer lückenlosen Präventionskette. Es ist aber geplant, eine lückenlose Präventionskette für alle Altersgruppen aufzubauen.

Das Jugendamt möchte eine stärkere Vernetzung zwischen den frühen Hilfen und den Hilfen zur Erziehung aufbauen. Die präventiven Angebote sollen deshalb zukünftig vollständig im Jugendamt koordiniert werden. Dies soll in Zusammenarbeit der Stelle frühe Hilfen, der Fachkraft Kinder- und Jugendarbeit sowie der Jugendhilfeplanung erfolgen. Auch die Arbeitsgemeinschaft gemäß § 78 SGB VIII wird in die Koordination einbezogen. Außerdem bestehen intensive Kontakte und auch eine Netzwerkarbeit über die Arbeitsgemeinschaften im Kreis. Im Rahmen der Netzwerkarbeit der frühen Hilfen der linksrheinischen Jugendämter des Rhein-Sieg-Kreises arbeitet die Stadt intensiv mit den betroffenen Akteuren, wie z.B. Hebammen, Kindertageseinrichtungen, Polizei, Beratungsstellen und Schulen zusammen. Es finden regelmäßige Treffen statt, in denen Angebote besprochen und geplant werden.

Es sind in Bornheim Einzelmaßnahmen und Kooperationen vorhanden. Eine Gesamtkonzeption und -koordination aller präventiven Maßnahmen und Netzwerke sowie eine vollständige Präventionskette fehlt jedoch. Diese soll aber zukünftig aufgebaut werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte ein Gesamtkonzept für Prävention und Netzwerkarbeit erstellen sowie eine lückenlose Präventionskette aufbauen. Die Angebote sollten, wie geplant, durch das Jugendamt gesteuert und koordiniert werden.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

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

Das Amt für „Kinder, Jugend und Familien“ und das Amt für „Schulen, Soziales, Senioren und Integration“ sind bei der **Stadt Bornheim** unterschiedliche Ämter, aber einem Dezernat zugeordnet. Da es sich bei den Aufgaben Schule und Jugend um teilweise dieselbe Zielgruppe handelt, bietet sich eine enge Zusammenarbeit an, um Synergieeffekte zu nutzen. In Bornheim erfolgt eine Zusammenarbeit und Abstimmung unter anderem im Rahmen der Schulsozialarbeit und der präventiven Angebote.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist zentral im Jugendamt untergebracht. Eine sozialräumliche Zuordnung gibt es nicht, sondern die Fälle werden in einem Falleingangsmanagement nach Fallbelastung verteilt.

Es sind innerhalb des ASD zwei Spezialdienste für die Vollzeitpflege (Pflegekinderdienst) und für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII eingerichtet. Auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist zentral im Jugendamt angesiedelt. Diese prüft unter anderem die Zuständigkeit in schwierigen Fallkonstellationen, überwacht das Haushaltsbudget, macht Kostenerstattungsansprüche geltend und bewilligt die Leistungen in einem Bescheid. Außerdem nimmt sie am Entscheidungsteam im Hilfeplanverfahren teil. Die Jugendhilfeplanung ist als Stabsstelle der Amtsleitung zugeordnet. Die Stelle wurde nach längerer Vakanz Anfang 2021 neu besetzt. Schwerpunkt der Arbeit soll neben der Bedarfsplanung der Kindertageseinrichtungen und der Spielplatzbedarfsplanung zusätzlich die Sozialraumanalyse und der Kinder- und Jugendförderplan sein.

Die Stadt Bornheim hat zusätzlich zum ASD einen eigenen ambulanten Dienst, der in einigen Hilfefällen die Leistungserbringung von ambulanten Hilfen durchführt. Außerdem führt der eigene ambulante Dienst die kurzfristig unterstützenden Hilfen durch und macht bei Bedarf im Vorfeld einer Hilfe zur Erziehung das Clearing.

Die jeweilige Abteilungsleitung hat über die Fachkräfte des ASD und der WiJu die Fach- und Dienstaufsicht. Teambesprechungen und Dienstbesprechungen mit allen Fachkräften und der Leitung finden regelmäßig statt. Hier werden auch gesetzliche Änderungen oder Anpassungen der Verfahrensstandards besprochen.

Es gibt keine eigene Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für den Bereich der Hilfen zur Erziehung in Bornheim. Allerdings gibt es hierzu eine Zusammenarbeit auf Kreisebene. Für die Bereiche Kindertagesbetreuung und Kinder- und Jugendarbeit sind in Bornheim Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII eingerichtet worden. Eine Vernetzung mit einigen Akteuren der Jugendhilfe findet im Rahmen des Netzwerkes „Frühe Hilfen“ statt.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die Stadt Bornheim hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten messbaren Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt.

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 Bornheim hat bisher keine schriftliche Gesamtstrategie und darauf ausgerichtete Ziele und Maßnahmen entwickelt. Ziele hat die Stadt in der Vergangenheit gebildet, diese waren jedoch nicht zu einer Gesamtstrategie zusammengeführt. Bis zum Haushalt 2019/2020 waren im Produkt „Erzieherische Hilfen“ strategische und operative Ziele und Zielrichtungen/Wirkungen enthalten.

Als strategisches Ziel wurde „die Sicherstellung des Rechts junger Menschen auf Förderung und Entwicklung sowie auf Erziehung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten“ benannt. Als operatives Ziel wurde „die Wahrnehmung der Aufgaben des SGB VIII“ sowie „die Gewährung von ambulanten und stationären Hilfemaßnahmen mit Vorrang ambulanter Hilfen“ benannt. Die Zielrichtung war „ein optimaler Kinder- und Jugendschutz auf gleichbleibendem Niveau“. Als Kennzahlen zur Zielerreichung wurden die durchschnittlichen Fallkosten insgesamt sowie getrennt nach ambulanten und stationären Hilfen im Haushalt aufgeführt.

Im Haushalt 2021/2022 sind keine strategischen und operativen Ziele mit Kennzahlen mehr hinterlegt, da die bisherigen in der Vergangenheit nicht zur Steuerung verwendet worden sind. Das Jugendamt möchte sich außerdem nach einem Führungswechsel neu ausrichten. Für den nächsten Haushalt sollen mit Hilfe eines neuen Auswertungsprogrammes in Zusammenarbeit mit der Finanzabteilung steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen erarbeitet werden.

Eine Gesamtstrategie mit Zielen und Maßnahmen ermöglicht eine zielgerichtete Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung. Anhand der auf die Gesamtstrategie ausgerichteten Ziele kann durch Kennzahlen ein Zielerreichungsgrad ermittelt werden. Maßnahmen können angepasst oder neu entwickelt werden.

Das Jugendamt hat in der Praxis Grundhaltungen und Ziele, die angestrebt werden. Diese wurden aktuell nach einem Führungswechsel im Jugendamt neu entwickelt und bauen nicht auf den vormals im Haushalt vorhandenen Zielen auf. Schriftlich formuliert sind sie nicht. Die Grundhaltung aller Entscheidungen soll sein, dass der konkrete Bedarf der Familien gedeckt wird. Zum einen soll die Unterstützung im familiären Umfeld gestärkt und alle Ressourcen der Familie genutzt werden. Weiterhin möchte das Jugendamt bei stationären Hilfen, bei denen die Rückführung in die Herkunftsfamilie Ziel der Hilfestellung ist, die Rückführung ab dem ersten Tag der Hilfestellung im Blick haben und anstreben. Ältere Jugendliche und junge Volljährige sollen außerdem bestmöglich in eine Selbständigkeit begleitet werden. Bei allen Hilfen ist dem Jugendamt außerdem wichtig, die Akzeptanz zu stärken und eng mit den Familien und Trägern zusammenzuarbeiten.

Das Jugendamt möchte in seiner Wirkung als familienfreundliches Jugendamt wahrgenommen werden und frühzeitige Unterstützungen und Beratungen anbieten. Deshalb hat das Jugendamt die kurzfristigen unterstützenden Hilfen (KuH) installiert, um niederschwellig auf kleinere Problemsituationen eingehen zu können, noch bevor ein Hilfebedarf an Hilfe zur Erziehung entsteht. Die Familien sollen befähigt werden, selbständig ihren Familienalltag und die Erziehungssituationen zu leben. Die Hilfen sollen sich mit passgenauen Angeboten an dem konkreten Familiensystem orientieren. In unklaren Situationen schaltet das Jugendamt deshalb zur Bedarfsermittlung für Hilfen zur Erziehung ein Clearing durch den eigenen ambulanten Dienst vor, damit möglichst passgenau eine ambulante Hilfe installiert werden kann. Die Hilfen sollen aber grundsätzlich keine Dauerlösung sein, sondern zur Selbständigkeit führen. Um zielgerichtete Angebote und Maßnahmen installieren zu können, hat das Jugendamt auch Elternbefragungen in Kindertageseinrichtungen durchgeführt. Eine Ausrichtung des Jugendamtes liegt auch darin, mit anderen Institutionen eng zusammenzuarbeiten und Übergänge zu schaffen.

Die Stadt möchte als strategisches Ziel zukünftig die teilstationären Angebote im Stadtgebiet ausweiten. Außerdem soll eine Anpassung, vor allem im Bereich der Eingliederungshilfe nach §

35a SGB VIII, auf die neuen Regelungen des SGB VIII erfolgen. Aber auch im Bereich der Hilfen zur Erziehung insgesamt wird die Umsetzung der neuen Regelungen des SGB VIII priorisiert. Ein weiteres Ziel des Jugendamtes ist es, die Vernetzung zwischen den frühen Hilfen und den Hilfen zur Erziehung weiter auszubauen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte für die Gesamtsteuerung die vorhandenen Grundhaltungen und Ziele zu einer Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen weiterentwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Bornheim verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile vorhanden. Durch den Aufbau eines Finanzcontrollings könnte die Steuerung verbessert werden.

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

Die **Stadt Bornheim** macht im Rahmen des Finanzcontrollings eine reine Budgetüberwachung. Die Steuerung im Jugendamt erfolgt in erster Linie über Fallzahlen. Die Fallzahlen werden monatlich aus der Jugendamtssoftware ausgewertet. An drei Stichtagen im Jahr erfolgt ein Budgetbericht für die Finanzabteilung. Hierin wird der Stand der Aufwendungen mit dem im Haushalt veranschlagten Budget abgeglichen und Abweichungen begründet. Regelmäßige Auswertungen zu Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung insgesamt oder nach Hilfearten gibt es darüber hinaus nicht. Das Jugendamt arbeitet zur Steuerung nicht mit Zielen und Kennzahlen. Die bis zum Haushalt 2019/2020 im Haushalt vorhandenen Ziele und Kennzahlen wurden in der Vergangenheit nicht zur Steuerung verwendet und sind im aktuellen Haushalt nicht mehr enthalten. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden im Rahmen des Controllings nicht ausgewertet. Ebenso gibt es über den Budgetbericht hinaus kein regelmäßiges Berichtswesen. Zukünftig sollen in Zusammenarbeit mit der Finanzabteilung Ziele und Kennzahlen entwickelt werden. Gerade aufgrund der erhöhten Aufwendungen und Fallzahlen ist dies anzuraten.

Eine regelmäßige Auswertung der Fallzahlen und eine Budgetkontrolle sind eine erste Grundlage zur Steuerung und zur Abweichungsanalyse. Allerdings kann eine Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten sowie die Bildung von Kennzahlen die Steuerung noch deutlich verbessern.

Hierzu sollten zusätzlich steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet und regelmäßig ausgewertet werden. Denkbar sind Kennzahlen zu den Aufwendungen HzE je Helfefall und je Einwohner unter 21 Jahre sowie Aufwendungen je Helfefall für einzelne Hilfearten. Auch die Entwicklung der Anzahl der Helfefälle bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre oder des Anteils ambulanter Hilfen kann wichtige Steuerungsinformationen liefern. Durch regelmäßige Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen sind von der Planung abweichende negative Entwicklungen ebenso wie die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen schneller auszumachen. Diese Entwicklungen können dann analysiert, in einem Berichtswesen aufbereitet und zusammengefasst werden und als Grundlage zur Gegensteuerung oder Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen dienen. Deshalb ist es gut, dass die Stadt mit Hilfe ihrer neuen Auswertungssoftware zukünftig mit Zielen und Kennzahlen arbeiten möchte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem regelmäßigen Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen aber keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern.

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

Das Fachcontrolling ist in **Bornheim** bei der Amtsleitung und der Abteilungsleitung des ASD angesiedelt. Im Einzelfall erfolgt es innerhalb der Fallbearbeitung durch den ASD. Beim Hilfeplanungsgespräch werden konkrete Ziele der Hilfe in Form von Richtungszielen und Förderzielen festgelegt. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes wird ein Entwicklungsbericht durch den Leistungsanbieter zur Zielerreichung erstellt. Für die Inhalte der Berichte gibt es einen einheitlichen Vordruck. Auch zwischen den festgesetzten Hilfeplanfortschreibungen gibt es intensive Kontakte zwischen dem Jugendamt und den Trägern und bei Bedarf auch Zwischengespräche mit dem Träger und der Familie.

In dem Gespräch zur Hilfeplanfortschreibung werden die Erreichung der Ziele und die Wirksamkeit der Hilfe mit allen Beteiligten besprochen und im Protokoll festgehalten. Einen standardisierten Bewertungsbogen zur Bewertung der Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfe durch die Beteiligten gibt es in Bornheim nicht.

Fallübergreifende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen nicht. Auch weitere Auswertungen zu Laufzeiten, Abbruchquoten

und Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden sowie trägerbezogene Auswertungen werden nicht erstellt.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte auch die fallübergreifende qualitative Zielerreichung überprüft werden. Es sollten die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Als Basis dafür bieten sich einheitliche Bewertungskriterien sowie ein standardisierter Bewertungsbogen an. Es könnte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt und Auswertungen, zum Beispiel nach Trägern differenziert, erstellt werden. Auch Abbruchquoten, Anzahl der Fachleistungsstunden sowie Laufzeiten könnten dargestellt und analysiert werden. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparenter und es können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt werden als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden. In der Vergangenheit wurden durch die WiJu die Laufzeiten der Hilfefälle für die Haushaltsplanung ausgewertet. Dies erfolgt aber aktuell nicht mehr. Da im Jahr 2019 in einigen Hilfearten längere Laufzeiten vorhanden waren, sollten diese für die einzelnen Hilfearten differenziert ausgewertet und analysiert werden.

Die Ergebnisse dieses fallübergreifenden Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentiert werden. Dabei sollten die Ergebnisse des Fachcontrollings mit dem Finanzcontrolling verknüpft werden, damit die finanziellen Auswirkungen, der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent werden. Die Ergebnisse könnten auch für die Qualitätsdialoge mit den Trägern verwendet werden. Die Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge mit den Trägern führt nicht die Stadt Bornheim, sondern der Rhein-Sieg-Kreis. Das Jugendamt der Stadt Bornheim wird jedoch im Vorfeld beteiligt und in Form eines Fragebogens befragt und kann die eigenen Erfahrungen und Ergebnisse der Wirksamkeit einbringen. Außerdem kann das Jugendamt bei Bedarf auch an den Qualitätsdialogen teilnehmen.

Das Jugendamt plant zukünftig einmal im Jahr einige Hilfefälle in Form einer Fallwerkstatt rückblickend zu reflektieren. Hierbei geht es um einen fachlichen Rückblick auf Entwicklungen, Zielerreichung und Maßnahmen.

Standardisierte Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung, wie zum Beispiel Kostenhierarchien, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden und Laufzeitbegrenzungen, sind bei der Stadt Bornheim nicht vorhanden. Es gab früher eine Obergrenze für Tagesentgelte bei stationären Hilfen. Aktuell gibt es keine Obergrenze mehr, aber die ASD-Leitung ist in die Auswahl einer stationären Einrichtung grundsätzlich eingebunden.

→ **Empfehlung**

Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Laufzeiten, Abbrüchen, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparenter gemacht werden

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Stadt Bornheim hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Abläufe, Standards und Prozesse nicht verbindlich in einem einheitlichen Handbuch beschrieben. Eine schriftliche Prozessdarstellung gibt es nur für das Entscheidungsteam. Es sind Vordrucke in der Jugendamtssoftware hinterlegt und die Bearbeitung erfolgt teilweise elektronisch.

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

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

Die **Stadt Bornheim** hat keine schriftlichen Standards für den Bereich der Hilfen zur Erziehung in Form von einem Prozess- oder Qualitätshandbuch. Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen sind nicht schriftlich fixiert. Es gibt für den Bereich der Hilfen zur Erziehung neben den zu verwendenden Vordrucken nur Verfahrensstandards für das Entscheidungsteam. Hierin sind die beteiligten Personen, die erforderlichen Unterlagen sowie die Abläufe für die kollegiale Beratung im Entscheidungsteam beschrieben. Für den Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII verwendet die Stadt Bornheim die Arbeitshilfe der Landesjugendämter. Eine Konzeption gibt es für den Bereich des Pflegekinderdienstes (PKD). Hierin werden neben den Leistungen des PKD auch die Verfahrensabläufe und die Qualitätssicherung dargestellt. Auch der eigene ambulante Dienst hat für die Leistungserbringung der Hilfen nach §§ 30, 31 und 35 SGB VIII sowie für das Clearing jeweils eine Konzeption entwickelt. Hierin werden die Rechtsgrundlagen, die Zielgruppe, die Ziele des Einsatzes der ambulanten Hilfe sowie die Inhalte und Methoden dargestellt. Auch auf die Abgrenzung zu anderen Hilfen zur Erziehung wird eingegangen. Schließlich werden darin auch der Verfahrensablauf und die Auswahl der geeigneten sozialpädagogischen Fachkraft für die ambulante Hilfe erläutert.

Eine schriftliche Darstellung der zu bearbeitenden Prozesse mit Darstellung der Abläufe, der einzelnen Prozessschritte, der Zuständigkeiten, der beteiligten Personen, der Bearbeitungsfristen, Bearbeitungszeiten und der zu verwendenden Vordrucke kann eine qualifizierte und einheitliche Bearbeitung unterstützen.

Eine Zusammenfassung und Vereinheitlichung in ein Qualitätshandbuch würden eine Übersichtlichkeit gewährleisten. Dazu können neben textlichen Prozessbeschreibungen auch Ablaufdiagramme für die einzelnen Prozesse beitragen.

Es gibt zur Bearbeitung der Hilfen zur Erziehung verschiedene Vordrucke, die von den Fachkräften zu verwenden sind. Diese sind auch in der verwendeten Jugendamtssoftware hinterlegt und können dort ausgefüllt werden. Auch die Kontakte mit den Familien werden in der Software dokumentiert. Die Bearbeitung erfolgt somit teilweise elektronisch, auch wenn nach wie vor mit Papierakten gearbeitet wird. Auch die Auszahlung und die Erstellung des Leistungsbescheides durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) erfolgt über das Programm.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte alle Prozesse der Bearbeitung in einem einheitlich aufgebauten Verfahrenshandbuch darstellen. Dabei können neben textlichen Ausführungen auch Ablaufdiagramme verwendet werden. Die Prozessbeschreibungen sollten Abläufe, Zuständigkeiten, beteiligte Personen, Fristen und zu verwendende Vordrucke beinhalten.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim hat außer den Regelungen zum Entscheidungsteam und den vorhandenen Vordrucken keine verbindlichen schriftlichen Regelungen zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens. In der Praxis werden aber einheitliche Abläufe angewendet. Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von Fachleistungsstunden, sind nicht vorhanden.

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

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

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

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

Das Hilfeplanverfahren bei der **Stadt Bornheim** hat in der Praxis die folgenden Abläufe. Familien mit Hilfebedarf melden sich in der Regel beim Bereitschaftstelefon. Sie werden zu einer Fachkraft des ASD weitergeleitet, die Daten erhebt und eine erste telefonische Beratung durchführt. Daraufhin werden die Neufälle im wöchentlichen Team einer Fachkraft zugeordnet.

- Zur Vorbereitung einer sozialpädagogischen Diagnose und zur besseren Ermittlung des Hilfebedarfes führt das Jugendamt in einigen Fällen mit eigenem Personal ein Clearing in der Familie durch. Dies unterstützt die genaue Bedarfsermittlung in unklaren Familiensituationen und die Ermittlung der passgenauen Hilfe.

Zunächst wird in der Falleingangsphase geprüft, ob ein Hilfeplanverfahren eingeleitet wird oder ob andere Maßnahmen zielführend sind. Dazu gehören eine erste Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Leistungsempfängern. Die Zuständigkeit wird durch die Fachkraft des ASD geprüft. Bei schwierigen Konstellationen oder Fallübernahmen wird die WiJu hinzugezogen. Der ASD klärt weiter den Bedarf und die Situation. Entweder erfolgt dann eine Weiterleitung an Dritte, die Einleitung eines Verfahrens einer möglichen Kindeswohlgefährdung oder es werden weitere Beratungen durchgeführt. Wenn eine diffuse komplexe Problemstruktur bei Familien oder Kindern bzw. Jugendlichen vorliegt, die Bedarf an Hilfen zur Erziehung haben, wird in einigen Fällen ein Clearing durch den eigenen ambulanten Dienst dem Hilfeplanverfahren vorgeschaltet. Das Clearing besteht darin, abzuklären, ob eine ambulante flexible Hilfe die geeignete Hilfeform ist und von dem Jugendlichen/ jungen Volljährigen bzw. der Familie angenommen werden kann. Dies soll in einem zeitlich begrenzten Rahmen von ca. sechs bis zwölf Wochen bei ein bis zwei Kontakten pro Woche geschehen. Wenn der konkrete Bedarf für Hilfen zur Erziehung festgestellt worden ist, dann wird anschließend ein Hilfeplanverfahren eingeleitet.

Bei der Einleitung des Hilfeplanverfahrens erfolgt die abschließende Zuständigkeitsprüfung. Weiterhin wird durch die zuständige Fachkraft eine intensive sozialpädagogische Diagnose erstellt und der Bedarf an Hilfen zur Erziehung konkretisiert. Im Entscheidungsteam wird gemeinsam mit den anderen Fachkräften des ASD, der WiJu sowie der Teamleitung des ASD der Hilfebedarf, die geeignete und notwendige Hilfe und der Leistungsumfang reflektiert und besprochen. Das Ergebnis des Entscheidungsteams wird protokolliert. Das Protokoll wird von der Abteilungsleitung abgezeichnet. Es wird sich im Entscheidungsteam auch über mögliche Leistungsanbieter ausgetauscht. Den Leistungsanbieter sucht die Fachkraft anschließend in Rücksprache mit der ASD-Leitung endgültig aus.

Vorgaben, dass neben der vorrangig zu treffenden fachlichen Entscheidung, auch Wirtschaftlichkeitsaspekte zu beachten sind, wie z.B. der Vorrang ambulanter Hilfen, eine Obergrenze von bewilligten Fachleistungsstunden oder eine Laufzeitbegrenzung, gibt es nicht. Auch für die Auswahl des geeigneten Trägers gibt keine Vorgaben, wie z.B., dass bei mehreren geeigneten Leistungserbringern der Wirtschaftlichste zu wählen ist. In die Entscheidung im Entscheidungsteam fließen in der Praxis nach Abklärung der fachlichen Entscheidung aber auch wirtschaftliche Aspekte ein.

Wenn ein Leistungsanbieter feststeht, wird das erste Hilfeplangespräch durchgeführt. Daran nehmen die zuständige Fachkraft, die Familie und der Träger teil. Die WiJu ist im Hilfeplangespräch nicht eingebunden. Im Hilfeplangespräch wird die Zusammenarbeit zwischen Familie und Träger besprochen und es werden Ziele der Hilfe erarbeitet. Diese werden in Form von Förderzielen und Richtungszielen formuliert und im Hilfeplanprotokoll festgehalten. In einem Bogen für die WiJu werden neben den Kosten auch zuständigkeitsrelevante Faktoren vermerkt und der WiJu zur Verfügung gestellt. Auch weitere Informationen, die für die Bearbeitung durch die WiJu wichtig sind, werden dort angegeben. Die Kosten der Hilfe werden im Protokoll zum Hilfeplangespräch nicht aufgeführt, aber in dem Bogen für die WiJu. Das Hilfeplanprotokoll wird grundsätzlich von der Abteilungsleitung abgezeichnet.

Bereits nach sechs Wochen erfolgt dann erneut ein Gespräch, in dem der Beginn der Hilfe bewertet wird. Die Hilfen werden im Normalfall für sechs Monate befristet bewilligt. Danach erfolgt auch das erste Gespräch zur Fortschreibung des Hilfeplanes. Im Vorfeld werden Berichte der Träger angefordert. Für diese Berichte gibt es standardisierte Vordrucke, in denen zu den einzelnen Zielen bzw. zur Zielerreichung Stellung zu nehmen ist. In dem Hilfeplangespräch wird über die Zielerreichung auch mit der Familie gesprochen. Einen Bewertungsbogen verwendet die Stadt Bornheim hierfür nicht. Dann werden ggf. die Ziele angepasst und die Ergebnisse im Hilfeplanprotokoll festgehalten.

Die Teamleitung des ASD ist grundsätzlich über das Ergebnis der Fortschreibung zu informieren. Alle Hilfeplanprotokolle und Fortschreibungsprotokolle werden durch die Teamleitung bzw. auch die Abteilungsleitung abgezeichnet. Wenn bei der Fortschreibung die Hilfe in Art und Umfang verändert werden soll, dann muss die fallführende Fachkraft dies mit der Teamleitung abstimmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte auch für das Hilfeplanverfahren schriftliche Prozessbeschreibungen und Standards für den Ablauf erstellen. Hierin sollten neben der vorrangigen fachlichen Betrachtung auch wirtschaftliche Gesichtspunkte einfließen.

Bislang gibt es bei der Stadt Bornheim kein Rückführungskonzept. Die Planung der Rückführung erfolgt individuell. In den Fällen, in denen die Rückführung in die Herkunftsfamilie Ziel der Hilfe ist, werden aber von Anfang an die Rückföhroptionen geprüft und ggf. auch Maßnahmen, wie eine Elternarbeit, geplant. Hierfür werden auch Ziele und Teilziele im Hilfeplanverfahren vereinbart. Ähnlich wird es auch bei der Verselbständigung gehandhabt. Ungefähr ab dem 17. Lebensjahr wird konkret an der Verselbständigung gearbeitet. Dabei wird auf Konzepte der Einrichtungen, wie Wohngruppen, Trainingswohnungen und eigene Wohnungen mit ambulanter Betreuung, zurückgegriffen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten Prozess gesteuert, der allerdings nur für das Entscheidungsteam verschriftlicht worden ist. Ein Anbieterverzeichnis ist vorhanden. Darin werden keine Kosten und Erfahrungen dargestellt. Es gibt keine verbindlichen Vorgaben für die Leistungsnachweise der Träger.

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

Die **Stadt Bornheim** bearbeitet ihre Fälle anhand standardisierter Prozesse, die aber nur für das Entscheidungsteam schriftlich beschrieben sind. Ansonsten gibt es diverse Vordrucke zur Fallbearbeitung.

Die fachliche Zugangssteuerung wird in der Praxis durch ein Falleingangsmanagement geregelt. Es gibt in Bornheim ein durchgängig besetztes Bereitschaftstelefon. Während der Falleingangsphase findet eine ausführliche Sachverhaltsaufklärung statt. In dieser Phase entscheidet sich, ob aufgrund der Problemlage Beratungen oder niederschwellige Angebote ausreichend sind oder ob eine Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Bei Bedarf erfolgt auch noch eine Clearingphase durch den eigenen ambulanten Dienst. Wenn ein Bedarf an Hilfen zur Erziehung besteht, wird der notwendige Bedarf sowie die geeignete und notwendige Hilfe ermittelt und das Hilfeplanverfahren durchgeführt.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird nicht immer direkt bei Falleingang in den Prozess eingebunden. Dies erfolgt nur bei Fallübernahmen und in einzelnen schwierigen Konstellationen bei der Prüfung der örtlichen Zuständigkeit. In allen anderen Fällen wird die sachliche und örtliche Zuständigkeit durch die fallführende Fachkraft des ASD geprüft. Allerdings besteht immer ein enger Kontakt und eine Abstimmung zwischen ASD und WiJu und die WiJu wird über Änderungen in den Fällen informiert. Die WiJu nimmt auch am Entscheidungsteam teil. In das Hilfeplangespräch ist sie nicht eingebunden, sie erhält aber im Nachgang alle wichtigen Informationen in Form eines Vordrucks.

Eine enge Anbindung und ausreichende Informationen sind wichtig, denn gerade im Bereich örtliche Zuständigkeit gibt es schwierige Fallkonstellationen, aus denen sich auch mögliche Kostenerstattungsansprüche ergeben können. Deshalb sollte die WiJu möglichst früh in den Hilfeplanprozess eingebunden werden, um die Zuständigkeit und mögliche Kostenerstattungsansprüche prüfen und diese dann auch frühzeitig geltend machen zu können. Dies wird in Bornheim gewährleistet.

Die Stadt Bornheim verfügt über ein Anbieterverzeichnis in Form einer elektronischen Sammlung ambulanter und stationärer Leistungsanbieter. Darin sind die Leistungsangebote enthalten. Dort sind aber weder die aktuellen Leistungs- und Entgeltvereinbarungen noch Erfahrungswerte mit den Trägern hinterlegt. In die Entscheidungen fließen auch immer die Erfahrungen mit den Trägern ein, da sich im Entscheidungsteam darüber ausgetauscht wird.

Es besteht in Bornheim ein enger Kontakt zu den jeweiligen Leistungsanbietern. Es erfolgen regelmäßige Nachfragen und Gespräche. Wenn der Träger Probleme bei der Hilfeerbringung meldet, wird bei der Familie bezüglich der Hintergründe nachgefragt und bei Bedarf erfolgt ein vorgezogenes Hilfeplangespräch oder ein anlassbezogenes Krisengespräch. Die Leistungsanbieter erstellen als Anhang zur Rechnung in der Regel Tätigkeitsnachweise. Für diese Aufstellungen gibt es keine einheitlichen Vorgaben, so dass sie unterschiedlich ausfallen. Teilweise werden die Länge des Termins, der Ort und die Themen angegeben.

Auch zu den Familien besteht ein enger Kontakt und es wird immer auf eine gute Akzeptanz der Hilfe geachtet, um auch Abbrüchen vorzubeugen.

Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten ist nicht vorgegeben. Die Hilfen werden in der Praxis bedarfsgerecht angepasst. Früher wurden zur Haushaltsplanung bewilligte Fachleistungsstunden und durchschnittliche Laufzeiten ausgewertet. Das wurde aber eingestellt.

→ **Empfehlung**

Das Anbieterverzeichnis sollte um die Kosten der Leistungen und die Erfahrungswerte mit den jeweiligen Trägern ergänzt werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte verbindliche Vorgaben an die Träger für die Leistungsnachweise machen. Die Träger sollten in ihren Leistungsnachweisen neben der Anzahl der Stunden auch die abgesagten Termine und vor allem auch die Inhalte der durchgeführten Stunden verpflichtend aufführen.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Prüfung gibt es nicht.

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

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) prüft in **Bornheim** bei Fällen, die von anderen Jugendämtern übernommen werden und bei schwierigen Fallkonstellationen direkt nach Falleingang die Zuständigkeit. In den anderen Fällen, ermittelt der ASD die Zuständigkeit. In diesen Fällen erhält sie auch zeitnah alle Angaben und Unterlagen, die sie für die Prüfung von möglichen Kostenerstattungsansprüchen benötigt. Die WiJu ist im Entscheidungsteam bei der Beratung anwesend. Für die erforderlichen Angaben und Unterlagen gibt es einen Vordruck im Hilfeplanverfahren, so dass alle Änderungen an die WiJu weitergegeben werden. Ansonsten gibt es für die Zuständigkeitsprüfung keine Verfahrensstandards.

Für die sich anschließende Prüfung von möglichen Kostenerstattungsansprüchen und die sich daraus ergebenden Kostenbescheide gibt es keine schriftlichen Verfahrensstandards. Die WiJu orientiert sich an den Empfehlungen des Landschaftsverbandes sowie an Kommentierungen und der Rechtsprechung.

Auch wenn diese Prüfung in der Praxis gut und intensiv erfolgt, sollten schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen erarbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte auch für die Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen schriftliche Prozessbeschreibungen und Verfahrensstandards entwickeln.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte statt. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen.

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

Bei der **Stadt Bornheim** finden prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie über die zu verwendenden Vordrucke statt. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch das Entscheidungsteam gewahrt. Jeder Hilfeplan wird zusätzlich auch durch die Abteilungsleitung abgezeichnet. In diesem Zusammenhang wird nicht die ganze die Akte mit an die Abteilungsleitung gegeben, so dass die Einhaltung der Verfahrensstandards anhand der vorliegenden Akte nicht vollständig geprüft werden kann. Vorgelegt werden das Hilfeplanprotokoll, das Protokoll des Entscheidungsteams, die Situationsanalyse und der Bogen für die WiJu. Aktenkontrollen macht die Abteilungsleitung bislang nur anlassbezogen und nicht regelmäßig. Diese Kontrollen werden nicht schriftlich dokumentiert. Zukünftig sind aber intensivere Prozesskontrollen durch Führungskräfte in Planung.

Die Abteilungsleitung oder ASD-Leitung bekommt keine automatisierte Meldung, wenn Hilfefälle nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschrieben werden. Es gibt keine Warnlisten bei nicht er-

folgter Fortschreibung. Die Fachkräfte des ASD führen eine Wiedervorlage, die nur für sie selber einsehbar ist. Da die Fälle aber befristet für sechs Monate bewilligt werden, bekommt auch die WiJu eine Meldung nach Ende der sechs Monate. Dann kann die WiJu ggf. an die Fortschreibung erinnern.

Die Jugendamtssoftware kann eine Liste aller Fälle und Fachkräfte erstellen. Es gibt daher eine Planung, zukünftig diese Fälle gemeinsam jährlich zu besprechen. Zusätzlich sollen einige ausgewählte Hilfefälle im Rahmen einer Fallwerkstatt inhaltlich reflektiert werden.

Die verwendete Jugendamtssoftware liefert einzelne technische Plausibilitätsprüfungen. Es gibt zum Beispiel einige Pflichtfelder, die zwingend ausgefüllt werden müssen. Außerdem sind alle Vordrucke im System hinterlegt und müssen verwendet werden. Weitere prozessintegrierte Kontrollen gibt es nicht.

Stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen finden bei der Stadt Bornheim im Bereich Hilfe zur Erziehung nicht statt. Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl im ASD als auch in der WiJu erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Kontrollen und Checklisten sollten dazu erstellt werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen installieren und die Einhaltung der Standards überprüfen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.

3.6 Personaleinsatz

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

- Das Jugendamt plant seinen Personalbedarf anhand der Fallbelastung ohne dabei einen konkreten Richtwert der Fallbearbeitung zu verwenden. Eine detaillierte Personalbemessung ist nicht erfolgt. Ein Einarbeitungsplan ist vorhanden.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Bornheim** hat keine detaillierte Personalbemessung durchgeführt, die sich an den jeweiligen Bearbeitungszeiten einzelner Prozesse orientiert. Auch ein Richtwert wird zur Orientierung nicht verwendet. Allerdings führt die Stadt aktuell eine Personalplanung durch, um den Stellenbedarf zu ermitteln. Hierbei wird die aktuelle Fallbelastung der Beschäftigten berücksichtigt.

In der aktuell vorgenommenen Personalbedarfsplanung sind Fluktuationen eingeplant worden. In den letzten Jahren sind einige Neubesetzungen von Stellen erfolgt. Die Nachbesetzung gestaltet sich auch in Bornheim aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels nicht einfach. Es bewerben sich häufig junge Fachkräfte nach dem Studium ohne praktische Berufserfahrung, was eine intensive Einarbeitung und Fortbildung erfordert.

Die Ist-Stellenbesetzung stimmt aktuell mit den Soll-Stellen überein. Wenn neue Fachkräfte kommen, wird auf die Einarbeitung viel Wert gelegt. Es gibt hierzu einen Einarbeitungsplan. Hierin sind die einzelnen Kenntnisse, die vermittelt werden sollen, aufgeführt. Ebenso ist dort die Zuständigkeit für das jeweilige Thema und die zu vermittelnden genauen Inhalte vermerkt. Darüber hinaus gibt es einen Einarbeitungsordner, in dem die internen Strukturen sowie die Verfahrensabläufe dargestellt sind. Die Inhalte des Ordners werden auch nochmals in einem Gespräch erläutert. Jede neue Fachkraft bekommt eine erfahrene Fachkraft zur Anleitung zugeordnet. Zunächst werden die Hilfefälle der erfahrenen Fachkraft gemeinsam bearbeitet und die neue Fachkraft geht zu Terminen mit. Dabei werden die Prozesse und Standards erläutert. Zusätzlich gibt es für einzelne Themen auch noch weitere Ansprechpartner. Später bekommt die neue Fachkraft dann eigene Hilfefälle mit intensiver Begleitung und Reflexion durch die erfahrene Fachkraft. Die Zeitpunkte, wann die jeweils nächste Phase der Einarbeitung begonnen wird, werden individuell festgelegt.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	11	27	30	35	53	45
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	159	48	99	132	157	212	44

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. Für den ASD wurden im Jahr 2019 inklusive aller Spezialdienste 10,6 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der WiJu waren es für 2019 insgesamt 2,01 Vollzeit-Stellen, die im Vergleich berücksichtigt worden sind.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus 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 Anzahl der Hilfefälle, die die Fachkräfte des ASD bearbeiten entspricht im Jahr 2019 dem Richtwert der gpaNRW und bildet den Median im Vergleich ab.

Im ASD werden durchschnittlich 30 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist der Median des Vergleiches und entspricht dem Richtwert der gpaNRW. Berücksichtigt wurden für das Jahr 2019 insgesamt 320,18 Hilfeplanfälle.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

- In der WiJu werden im Jahr 2019 mehr Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als bei den meisten Vergleichsstädten. Die bearbeiteten Fallzahlen übersteigen den Richtwert der gpaNRW deutlich.

In der WiJu werden im Jahr 2019 durchschnittlich 159 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Bornheim im höchsten Viertel des interkommunalen Vergleiches und liegt deutlich über dem Richtwert der gpaNRW. Berücksichtigt wurden 320,18 Hilfeplanfälle.

Die Stadt hat aktuell eine Personalbedarfsplanung durchgeführt. Hierin wurde ein weiterer Personalbedarf in der WiJu bereits berücksichtigt. Es wurde eine zusätzliche Stelle eingeplant.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist in Bornheim in 2019 höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Erhöhend wirken sich auf den Fehlbetrag neben den hohen Fallzahlen auch die erstmalig gebildeten Rückstellungen aus.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 1.06.03 „Erzieherische Hilfen“ des Haushaltsplanes der **Stadt Bornheim** gleichzusetzen.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Die Daten zum Fehlbetrag konnten vom Jugendamt nur für die Jahre 2018 und 2019 zur Verfügung gestellt werden. Deshalb kann die Zeitreihe nur für diese zwei Jahre dargestellt werden.

Die Stadt Bornheim hat 2019 erstmalig Rückstellungen für Aufwendungen gebildet, die noch aus Vorjahren geleistet werden müssen. Dadurch sind die Jahre 2018 und 2019 in der Zeitreihe nur eingeschränkt vergleichbar. Die Rückstellungen wurden für Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung und für noch zu leistende Kostenerstattungen an andere Leistungsträger gebildet. Im Jahr 2019 sind insgesamt 1.697.550 Euro für Rückstellungen im Fehlbetrag enthalten. Davon beziehen sich 592.050 Euro auf Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung und 1.105.500 Euro auf zu leistende Kostenerstattungen.

Allerdings wird der starke Anstieg bei der Entwicklung des Fehlbetrages der betrachteten Jahre 2018 und 2019 nur zum Teil durch die Rückstellungen beeinflusst. Der Fehlbetrag ist insgesamt um 2.963.180 Euro angestiegen, davon beziehen sich 1.697.550 Euro auf die Rückstellungen. Die weiteren rund 1,3 Mio. Euro wurden durch einen Rückgang bei den Erträgen um rund 500.000 Euro sowie einen Anstieg der Aufwendungen vor allem bei den Personalaufwendungen, den Kostenerstattungen an andere Leistungsträger sowie den Transferaufwendungen verursacht. Wenn man die Rückstellungen außer Betracht ließe, würde der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in 2019 bei 699 Euro liegen und wäre somit auch deutlich höher als in 2018. Im interkommunalen Vergleich würde Bornheim sich damit allerdings unter dem Median einordnen.

Auch im Folgejahr 2020 sind Rückstellungen in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro gebildet worden. In 2020 können aber dann für Leistungen aus Vorjahren die Rückstellungen aus 2019 verwendet werden, so dass der Fehlbetrag 2020 weniger belastet ist als in 2019. Im Jahr 2019 mussten die Aufwendungen aus Vorjahren zusätzlich zu den erstmaligen Rückstellungen aus den laufenden Aufwendungen geleistet werden.

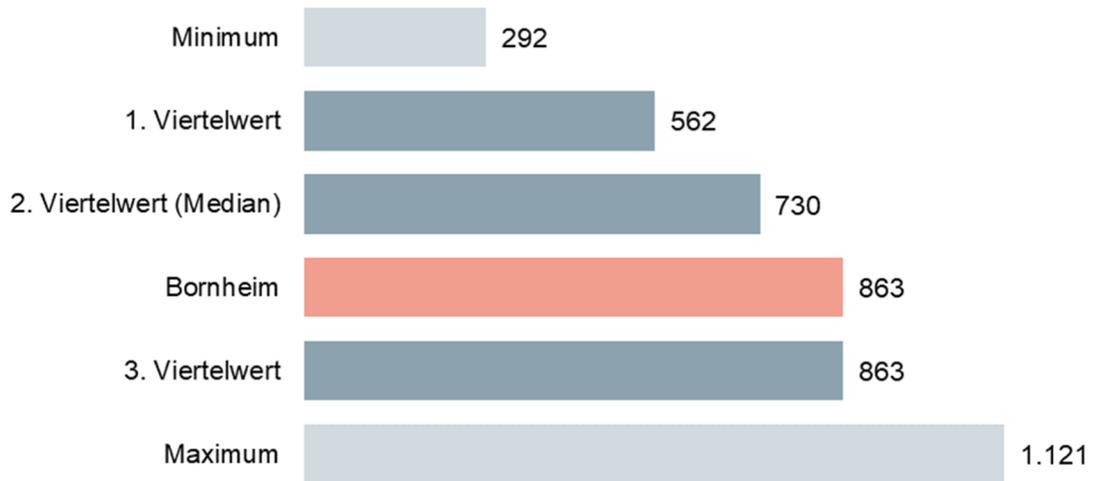
Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Zeitreihenvergleich in Euro

	2018	2019
Fehlbetrag HzE absolut	5.569.921	8.533.101
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	563	863*

*Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre im Jahr 2019 ohne Rückstellungen: 699 Euro

Im interkommunalen Vergleich stellt sich der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre wie folgt dar:

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019



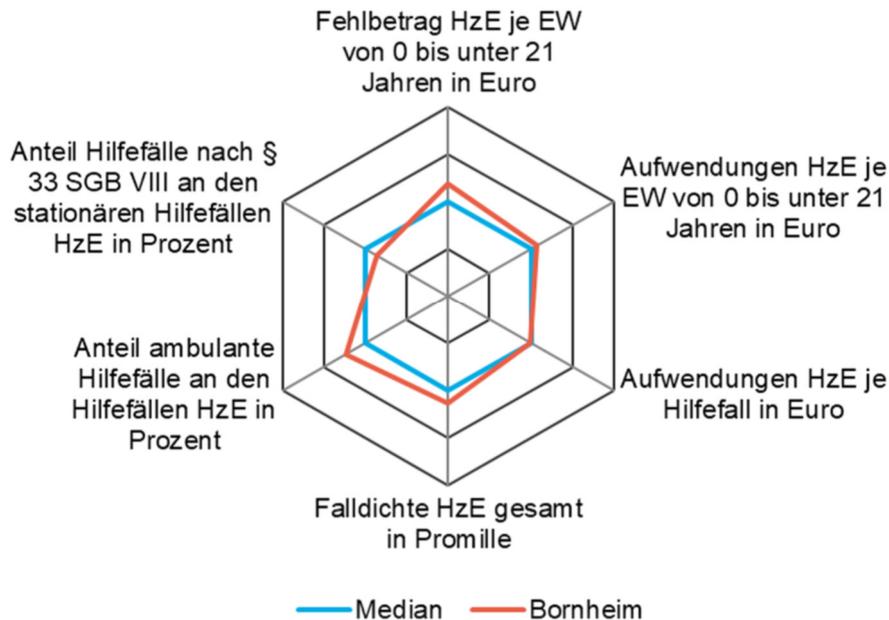
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 45 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bornheim hat im Jahr 2019 einen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre, der am dritten Viertelwert liegt. Wie oben beschreiben, wirkt sich im Jahr 2019 die erstmalige Bildung von Rückstellungen erhöhend auf den Fehlbetrag aus. Ohne die Berücksichtigung der Rückstellungen würde er bei 699 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre liegen und somit unterhalb des Median.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2019



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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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.

Darüberhinausgehende Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung, wie zum Beispiel Sach- und Dienstleistungsaufwendungen oder weitere Personalaufwendungen, werden bei allen Aufwendungen in den nachfolgenden Kennzahlen nicht berücksichtigt.

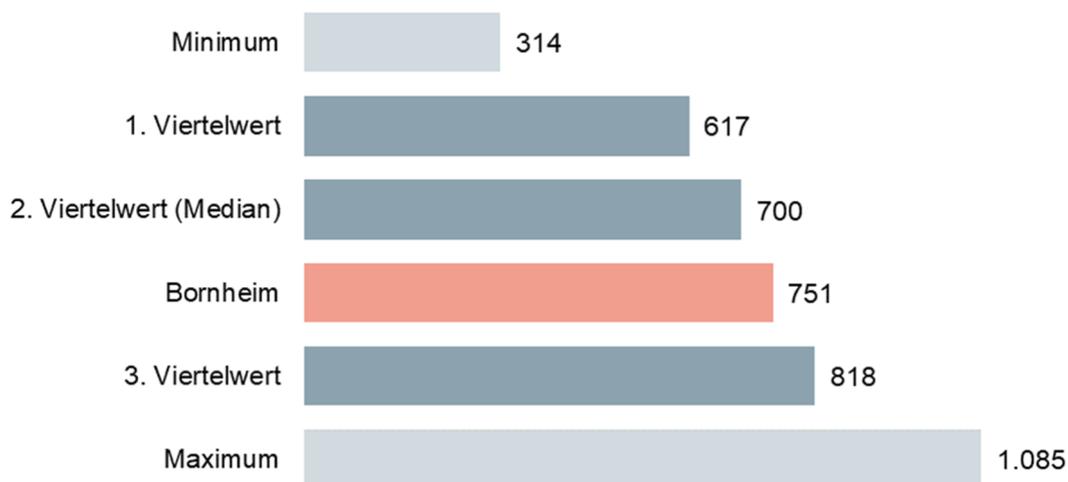
Bei der **Stadt Bornheim** wird ein eigener ambulanter Dienst eingesetzt, der teilweise Hilfen nach §§ 27, 30 und 31 SGB VIII selber erbringt. Hierfür wurden 1,6 Vollzeit-Stellen berücksichtigt, die als Personalaufwendungen in die Kennzahlen zu den Aufwendungen einfließen.

- Die Stadt Bornheim hat in 2019 erhöhte Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre. Die Aufwendungen werden durch erstmalig gebildete Rückstellungen beeinflusst. Auch wirken sich die hohen Fallzahlen aus. Die Aufwendungen je Hilfefall sind aufgrund hoher ambulanter Fallzahlen durchschnittlich, obwohl die stationären Hilfefälle sehr kostenintensiv sind.

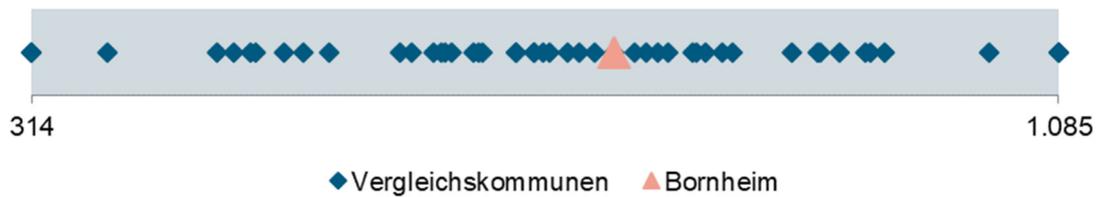
Die Stadt Bornheim hat im Jahr 2018 insgesamt 6.054.661 Euro für die Leistungserbringung (Transferaufwendungen) für Hilfe zur Erziehung aufgewendet. Im Jahr 2019 waren es 7.313.638 Euro (inklusive 592.050 Euro Rückstellungen für diese Leistungen). Hinzukommen jeweils die Personalaufwendungen für die Leistungserbringung des eigenen ambulanten Dienstes. Die Transferaufwendungen sind ohne Berücksichtigung der Rückstellungen zusätzlich um rund 660.000 Euro gestiegen. Dies liegt vor allem in gestiegenen Fallzahlen begründet.

Einwohnerbezogen stellen sich die Aufwendungen im Vergleich folgendermaßen dar:

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen.



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

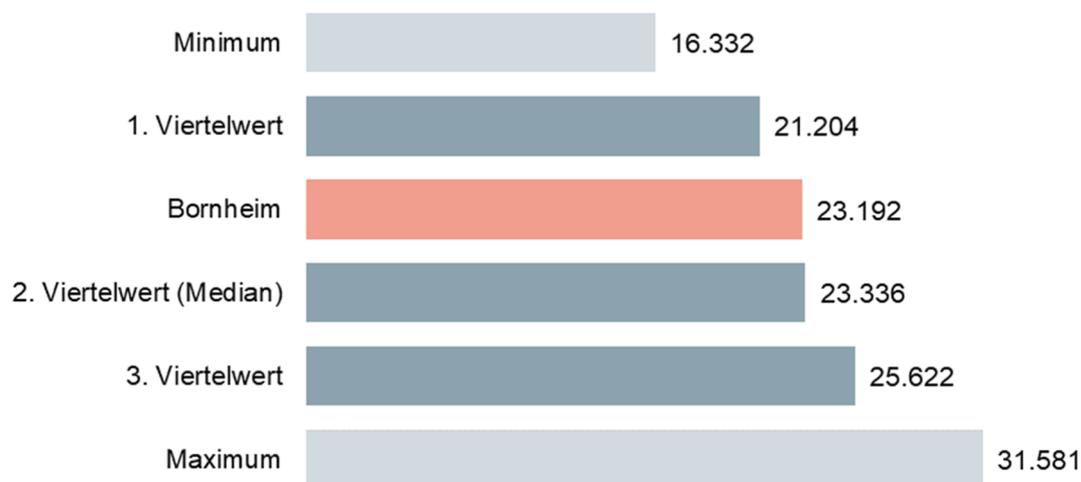
2016	2017	2018	2019
487	533	621	751*

*Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre im Jahr 2019 ohne Rückstellungen: 699 Euro

Die Stadt Bornheim positioniert sich bei den Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zwischen Median und drittem Viertelwert. Auf die Aufwendungen wirken sich vor allem die hohen Fallzahlen aus, aber auch die teuren stationären Unterbringungen. Außerdem beeinflussen die erstmalig gebildeten Rückstellungen die Kennzahl. In der Zeitreihe ist bei den Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Selbst ohne Berücksichtigung der Rückstellungen würde die Kennzahl in 2019 auf 699 Euro ansteigen.

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 46 Kommunen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro

2018	2019
21.220	23.192*

*Aufwendungen HzE je Hilfefall im Jahr 2019 ohne Rückstellungen: 21.597 Euro

Bei gleichzeitig gestiegenen Fallzahlen steigen zusätzlich auch die Aufwendungen je Hilfefall im Jahr 2019 an. Beides zusammen wirkt sich erhöhend auf die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus. Ohne die Rückstellungen würden die Aufwendungen je Hilfefall im Jahr 2019 bei 21.597 Euro liegen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.697	6.584	9.895	11.265	12.745	17.908	44
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	51.603	31.351	36.372	39.874	43.585	51.603	44

Während die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sich im interkommunalen Vergleich unter dem Median positionieren, bilden die stationären Aufwendungen je Hilfefall den Maximalwert im Vergleich. Hier wirken sich in erster Linie der geringe Anteil an Unterbringung in Vollzeitpflege

bei den stationären Hilfen und die in Bornheim ausgesprochen kostenintensiven Heimunterbringungen aus. Die Rückstellungen haben hier jeweils nur einen geringen Einfluss auf die Positionierung im interkommunalen Vergleich. Nur durch den hohen Anteil an ambulanten Hilfen kann sich Bornheim insgesamt bei den Aufwendungen je Hilfefall am Median positionieren, obwohl die stationären Aufwendungen je Hilfefall extrem hoch sind.

Die Kennzahlen entwickeln sich wie folgt:

Ambulante und stationäre Aufwendungen je Hilfefall

	2018	2019
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.872	10.697*
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	46.405	51.603*

*ohne Rückstellungen in 2019: ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall: 10.016 Euro, stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall: 47.932 Euro.

Die beeinflussenden stationären Hilfen werden im Kapitel 3.7.2 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII“ näher betrachtet.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Bornheim hat einen sehr hohen Anteil ambulanter Hilfefälle. Dies wirkt sich, aufgrund der insgesamt hohen Fallzahlen, nur teilweise positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 47 Kommunen eingeflossen.

Im Jahr 2019 wurden in Bornheim insgesamt 320,18 Hilfefälle bearbeitet. Davon waren 222,38 ambulante und 97,80 stationäre Hilfen.

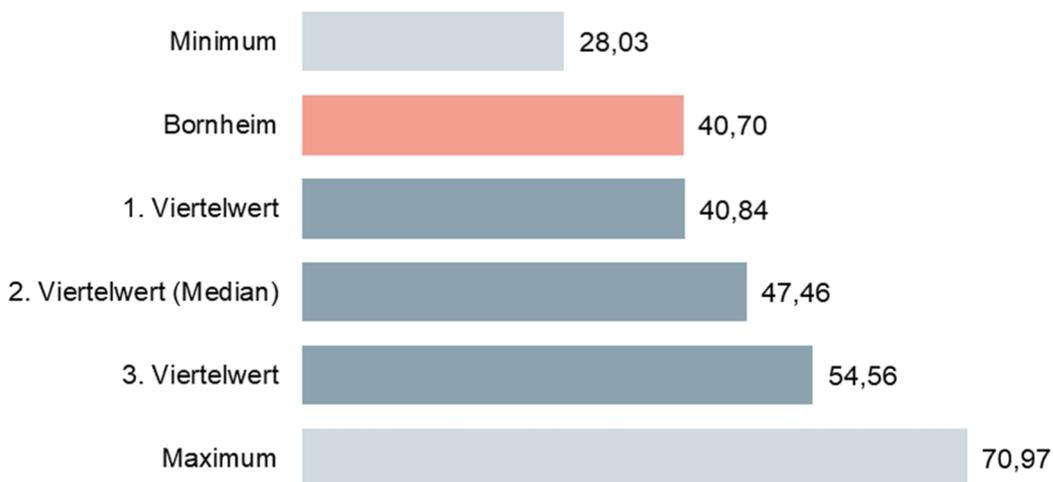
Der Anteil ambulanter Hilfen liegt im Jahr 2019 über dem dritten Viertelwert. Er ist im Jahr 2019 im Vergleich zu 2018 etwas angestiegen. Gleichzeitig sind aber auch die Fallzahlen insgesamt deutlich gestiegen.

Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE wirkt sich grundsätzlich günstig auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall aus. Wenn die Falldichte gleichzeitig niedrig oder am Median ist, wirkt sich der hohe Anteil auch begünstigend auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus. Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen oder mittleren Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. In Bornheim ist die Falldichte insgesamt allerdings hoch. Deshalb wirkt sich der hohe Anteil ambulanter Hilfen nur in geringerem Umfang positiv auf den Fehlbetrag aus.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Bornheim hat einen niedrigen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Dadurch kommt es vermehrt zu kostenintensiven Heimunterbringungen. Dies bewirkt die sehr hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall. Da insgesamt niedrige stationäre Fallzahlen vorhanden sind, ist die negative Auswirkung auf den Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre aber reduziert.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 47 Kommunen eingeflossen.

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

2018	2019
35,92	40,70

Die **Stadt Bornheim** hat in beiden Jahren einen sehr niedrigen Anteil an Vollzeitpflegefällen nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Der niedrige Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in der Stadt Bornheim ist deshalb erst einmal ungünstig, da es hierdurch vermehrt zu kostenintensiven stationären Hilfen in Form von Heimunterbringungen kommt.

Die Stadt Bornheim wendet für einen Hilfefall in Vollzeitpflege im Jahr 2019 durchschnittlich 16.570 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung hingegen durchschnittlich 77.123 Euro. Durch diesen Unterschied wird die finanzielle Auswirkung des Anteils an Unterbringung in Vollzeitpflege auf die stationären Aufwendungen deutlich. Deshalb sollte die Stadt Bornheim die Vollzeitpflege priorisieren, wenn eine Unterbringung fachlich möglich ist.

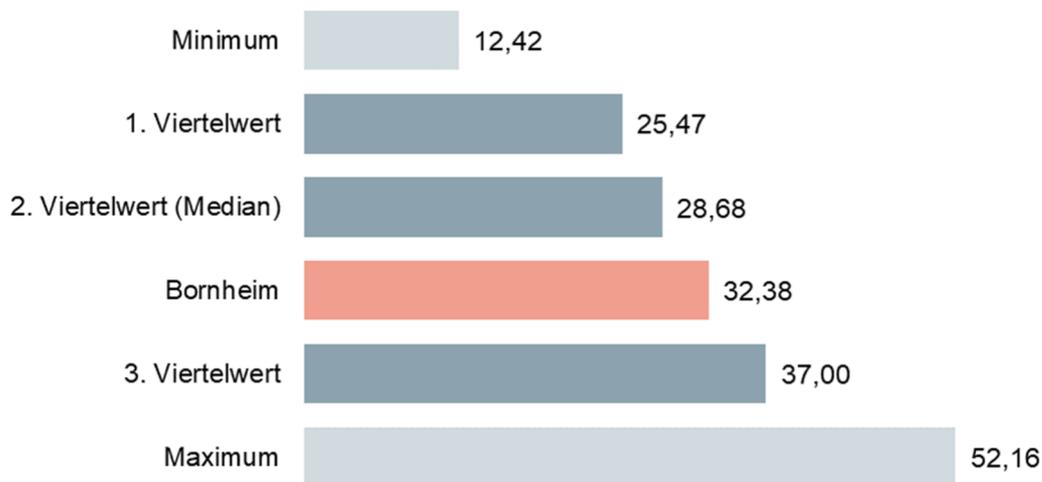
3.7.1.4 Falldichte

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim hat eine erhöhte Falldichte HzE, die hauptsächlich in hohen ambulanten Fallzahlen begründet ist. Die Fallzahlen sind im Jahresvergleich deutlich gestiegen.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung 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 Jahre nicht zu belasten.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 47 Kommunen eingeflossen.

Der Hauptfaktor, der zu der erhöhten Falldichte HzE gesamt führt, sind die ambulanten Hilfen.

Falldichte HzE in Promille 2019

Kennzahlen	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	22,49	5,23	13,65	17,42	21,15	31,93	47
Falldichte HzE stationär in Promille	9,89	4,63	9,64	12,90	15,82	22,24	47

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten für die beiden Jahre differenziert dar.

Entwicklung der Fallzahlen HzE differenziert nach Hilfearten

	2018	2019
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	20,80	19,40
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	2,20	2,50
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	23,30	19,80
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	67,30	69,00
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	8,60	6,30
INSPE § 35 SGB VIII ambulant	0,30	0,08
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	77,70	105,30
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	28,20	29,90
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	k.A.	k.A.

	2018	2019
ambulante Hilfefälle gesamt	200,20	222,38
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	32,40	39,80
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	32,90	33,30
INSPE § 35 SGB VIII stationär	3,30	3,00
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	6,40	7,00
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	15,20	14,70
stationäre Hilfefälle gesamt	90,20	97,80

Die sozialpädagogische Familienhilfe und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die prägenden Hilfearten im ambulanten Bereich. Die ambulanten Fallzahlen sind von 2018 nach 2019 um rund zehn Prozent gestiegen.

Im stationären Bereich sind die Fallzahlen um 7,6 Fälle bzw. rund acht Prozent gestiegen. Die prägenden Hilfearten im stationären Bereich sind die Vollzeitpflege, die Heimerziehung, die stationäre Eingliederungshilfe und die stationären Hilfen für junge Volljährige.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte, aufgrund der deutlich gestiegenen Fallzahlen, die Falldichte insgesamt und für die einzelnen Hilfearten im Zeitverlauf auswerten und die Entwicklung analysieren. Dabei sollte bei allen Hilfearten auch zwischen Minderjährigen und jungen Volljährigen unterschieden werden.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrennt lebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können.

Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wieder herzustellen oder zu stärken.

- Die Stadt Bornheim hat eine hohe Falldichte bei der SPFH. Die Fallzahlen und Aufwendungen sind im Zeitverlauf steigend. Die Laufzeiten der Hilfen sind länger als bei den meisten anderen Städten.

Insgesamt hat die Stadt Bornheim 2019 503.184 Euro für 69 Hilfefälle für die SPFH aufgewendet. Davon bezogen sich rund 51.000 Euro auf Rückstellungen. Hinzu kommen noch die Personalaufwendungen für die Fachkräfte des eigenen ambulanten Dienstes, da in einigen Hilfefällen die Leistungen nach § 31 SGB VIII durch eigenes Personal erbracht wird. In 2018 waren es nur 338.139 Euro zzgl. Personalaufwendungen für 67,30 Hilfefälle. Die Aufwendungen lagen somit in 2019 wesentlich höher als 2018, obwohl die Fallzahlen nur um 1,30 Fälle gestiegen sind. Die Rückstellungen machen bei der Steigerung nur den geringeren Teil aus.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII

	2018	2019
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.023	8.307*
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	6,78	6,98
Aufwendungen § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	40,86	57,96*

*ohne Rückstellungen 2019: Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall: 7.562 Euro, Aufwendungen § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre: 52,76 Euro.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2019

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.307	5.608	7.553	8.368	9.923	17.829	41
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	6,98	0,00	3,19	5,78	7,07	14,10	44
Aufwendungen § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	57,96	0,00	30,93	50,07	65,91	141	43

Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 31 SGB VIII liegen bei der **Stadt Bornheim** im Jahr 2019 am Median des interkommunalen Vergleichs. Die Falldichte nach § 31 SGB VIII ist hoch und positioniert sich am dritten Viertelwert. Durch die hohen Fallzahlen bei dieser Hilfeart sind auch die Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren deutlich erhöht. Beide Kennzahlen waren in 2018 noch niedriger.

Betreuungszeiten bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII 2019

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	56,25	35,00	51,85	61,76	73,33	91,89	37
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	43,75	8,11	26,67	38,24	48,15	65,00	37

Auf die Falldichte wirken sich auch insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. 2019 haben die beendeten Hilfefälle in Bornheim mit 56 Prozent überwiegend eine kurze Laufzeit bis 18 Monate. Im Vergleich zu den anderen Kommunen wurden allerdings weniger Fälle unter 18 Monaten beendet. Denn der Median des Anteils der Hilfefälle, die mit dieser Laufzeit beendet wurden, liegt in 2019 bei rund 62 Prozent. Dies ist ein Faktor, der sich erhöhend auf die Falldichte auswirkt.

2018 wurden die Fälle überwiegend mit kürzerer Laufzeit beendet und der Anteil der Hilfefälle mit dieser Laufzeit hat sich auch vergleichsweise am Median positioniert. Für weitere Jahre kann das aufgrund der fehlenden Zeitreihe der Daten in der Prüfung nicht beurteilt werden. Wie in Abschnitt 3.4.4 beschrieben, sollte die Stadt die Laufzeiten der Fälle für die einzelnen Hilfen über mehrere Jahre auswerten und analysieren.

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

Die **Stadt Bornheim** hat 2019 insgesamt 659.493 Euro für 39,80 Hilfefälle in Vollzeitpflege aufgewendet. Darin sind rund 33.000 Euro für Rückstellungen enthalten. Die Aufwendungen für Vollzeitpflege betragen 8,90 Prozent der Aufwendungen HzE. Im Vorjahr 2018 waren die Aufwendungen und Fallzahlen niedriger.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII

	2018	2019
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.835	16.570*
Falldichte § 33 SGB VIII im Promille	3,27	4,02

*ohne Rückstellungen 2019: Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall: 15.749 Euro.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.570	11.562	13.005	16.064	17.984	26.000	46

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 33 SGB VIII	4,02	1,76	4,00	5,98	8,20	11,87	47

Bei den Aufwendungen je Hilfefall liegt Bornheim leicht über dem Median. Ohne die Rückstellungen darunter. Die Falldichte hingegen ist niedrig und am ersten Viertelwert. Da die Stadt Bornheim insgesamt nicht viele stationäre Hilfen hat, sind die geringen Fallzahlen für Vollzeitpflege nicht nur negativ zu bewerten. Dennoch sollte immer darauf hingewirkt werden, Kinder und Jugendliche vorrangig in Vollzeitpflege unterzubringen, wenn dies im Einzelfall angezeigt ist. Deshalb sollte auch beständig die Akquise und Schulung von neuen Pflegefamilien erfolgen.

Bei der Stadt Bornheim gibt es einen Spezialdienst für Vollzeitpflege (Pflegekinderdienst). Dieser ist in erster Linie für die Akquise, die Eignungsprüfung und die Fortbildung und Begleitung der Pflegeeltern zuständig. Die Entscheidung über eine Unterbringung in einer Pflegefamilie trifft zunächst der ASD. Der PKD ist bei einer Entscheidung über eine stationäre Unterbringung jüngerer Kinder immer in den Entscheidungsprozess eingebunden. Im weiteren Verlauf der Hilfewährung erfolgt die Hilfeplanung dann im PKD.

Im Bereich der Vollzeitpflege kooperiert das Jugendamt der Stadt Bornheim mit den linksrheinischen Jugendämtern im Rhein-Sieg-Kreis (Kooperationsgemeinschaft). Hierzu zählen die Jugendämter Bornheim, Meckenheim, Rheinbach sowie das Jugendhilfezentrum für die Gemeinden Alfter, Swisttal und Wachtberg des Rhein-Sieg-Kreises. Die Kooperationsgemeinschaft trifft sich regelmäßig alle zwei Monate zu Arbeitskreisen, die dem fachlichen Austausch und der Planung von Kooperationsveranstaltungen dienen. Die Kooperation führt zweimal pro Jahr ein Bewerberqualifizierungsseminar für Pflegeeltern durch. Die Akquise und Qualifizierung geeigneter Pflegefamilien erfolgt auch im Verbund. Die Leitung des Bewerberqualifizierungsseminars wechselt in einem rotierenden System innerhalb der Kooperationsgemeinschaft. Außerdem wird die Bereitschaftspflege über die Kooperationsgemeinschaft organisiert.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

→ Feststellung

Die Hilfefälle in Heimerziehung sind in Bornheim sehr kostenintensiv. Die Anzahl der Fälle ist aber eher gering.

Es wurden in 2019 Aufwendungen in Höhe von 2.568.205 Euro und 33,30 Hilfefälle berücksichtigt. Bei den Aufwendungen sind darin rund 129.000 Euro für Rückstellungen enthalten. Im Jahr 2018 waren es 2.121.624 Euro und 32,90 Hilfefälle.

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

Umfang der Hilfen nach § 34 SGB VIII

	2018	2019
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	64.487	77.123*
Falldichte § 34 SGB VIII	3,32	3,37
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	214	260*

*ohne Rückstellungen 2019: Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall: 73.261 Euro, Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre: 247 Euro.

Umfang der Hilfen nach § 34 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	77.123	50.477	61.093	64.996	70.285	78.070	45
Falldichte § 34 SGB VIII	3,37	0,87	3,42	4,44	5,51	7,47	46
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	260	88,43	236	302	353	472	45

Die Stadt Bornheim liegt bei den Aufwendungen je Hilfefall am Maximalwert im interkommunalen Vergleich. In der Kennzahl sind zwar die Rückstellungen enthalten, aber selbst ohne die in 2019 erstmalig gebildeten Rückstellungen würde sich Bornheim zwischen drittem Viertelwert und Maximum positionieren. Im Jahr 2018 waren die Fallaufwendungen mit 64.487 Euro erheblich niedriger, aber immer noch höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Aufgrund einer niedrigen Falldichte liegen die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre unterhalb des Median. Dennoch werden in Bornheim rund 35 Prozent aller Aufwendungen HzE für Heimunterbringungen aufgewendet. Das Jugendamt führt die hohen Kosten zum Teil auf die Tatsache zurück, dass ortsnahe Unterbringungen favorisiert werden. Durch die Lage zwischen Köln und Bonn gibt es viele Einrichtungen, die aber nach Aussage des Jugendamtes oft kostenintensiv sind. Nach Auskunft der Stadt gibt es darüber hinaus einige Intensivfälle, die hohe Kosten verursachen. Da es in Bornheim relativ wenige Heimunterbringungen gibt, besteht auch die Möglichkeit, dass die besonders schwierigen Fälle verbleiben, die dann auch höhere Aufwendungen verursachen. Um die genauen Ursachen der hohen Kosten zu ermitteln, sollte die Stadt diese jedoch konkret analysieren.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte mit einer Fallrevision die Ursachen für die hohen Aufwendungen bei den Fällen in Heimerziehung ermitteln und analysieren.

Wie bereits in Kapitel 3.5.1.1 ausgeführt hat die Stadt Bornheim bislang kein schriftliches Rückführungs- und Verselbständigungskonzept. Allerdings wird bei der Hilfestellung von Anfang an die Rückführung angestrebt, wenn dies fachlich möglich ist. Es werden der Zeitpunkt der Rückführung, die vorbereitenden ambulanten Maßnahmen bzw. Unterstützungen für die Familie und auch die Nachbetreuung durch den Träger geplant, wenn eine Rückführung Ziel der Hilfe

ist. Diese in der Praxis gelebten Verfahrensweisen sollten in einem schriftlichen Rückführungskonzept in die Verfahrensstandards aufgenommen werden. Gleiches gilt auch für die Maßnahmen zur Verselbstständigung.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim hat 2019 einwohnerbezogen höhere Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII als die anderen Vergleichsstädte. Das liegt an den hohen Fallzahlen und den teuren stationären Unterbringungen. Auch die Fälle für Integrationshilfe/Schulbegleitung sind sehr teuer. Die Aufwendungen und Fallzahlen sind von 2018 nach 2019 stark angestiegen. Diese Hilfeart belastet somit den Fehlbetrag HzE.

→ **Feststellung**

Die Stadt hat für die Bearbeitung der Hilfefälle für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII seit 2019 einen Spezialdienst eingerichtet. Poollösungen werden nicht verwendet.

Die **Stadt Bornheim** hat in 2019 für 112,30 Hilfefälle in Eingliederungshilfe insgesamt 1.934.443 Euro erbracht. Darin sind rund 200.000 Euro für Rückstellungen enthalten. Im Jahr 2018 waren es 1.466.916 Euro für 84,10 Hilfefälle.

Aufgrund stark steigender Fallzahlen im ambulanten Bereich erhöhen sich die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre in 2019 deutlich im Vergleich zu 2018. Sowohl die Aufwendungen als auch die Fallzahlen sind von 2018 nach 2019 stark angestiegen. Die Steigerung der Fallzahlen erfolgte bei den ambulanten Hilfen. Dort waren es in 2019 rund 28 Fälle mehr. Zu beachten ist, dass in den Aufwendungen und Fallzahlen für die ambulanten Hilfefälle für Eingliederungshilfe auch die Fälle der jungen Volljährigen enthalten sind. Die Stadt konnte im ambulanten Bereich nicht differenzieren zwischen Minderjährigen und Volljährigen. Dies beeinflusst aber nur zum Teil die hohen Aufwendungen und Fallzahlen.

Umfang der Hilfen nach § 35a SGB VIII

Kennzahlen	2018	2019
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre	148	196 (175)
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.443	17.226 (15.451*)
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.039	11.794 (11.326*)
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	83.040	98.935 (77.506*)
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	27.893	30.132
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	36,29	28,40
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	92,39	93,77
Falldichte § 35a SGB VIII	8,48	11,36
Falldichte § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung	2,84	3,02

*in Klammern: Beträge 2019 ohne Rückstellungen

In Bornheim entstehen im Jahr 2019 je Einwohner unter 21 Jahre sehr hohe Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Keine andere Stadt im Vergleich gibt einwohnerbezogen hierfür mehr aus als Bornheim. Auch ohne Berücksichtigung der Rückstellungen läge Bornheim mit den Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre weit über dem dritten Viertelwert mit starker Steigerung zum Vorjahr.

Hinzu kommen sehr hohe Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer und im stationären Bereich. Im Vergleich zu anderen Kommunen hat Bornheim trotz insgesamt sehr hoher Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII einen niedrigeren Anteil ambulanter Hilfen bei dieser Hilfeart als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Somit gibt es mehr stationäre Hilfen als bei den meisten anderen Städten, was sich zusätzlich negativ auf die Aufwendungen auswirkt.

Die Stadt hat in 2019 mit rund 28 Prozent Anteil der Hilfen für Integrationshilfe/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen einen eher geringen Anteil. Dieser Anteil war in 2018 bei insgesamt weniger ambulanten Hilfefällen höher.

Die Stadt hat in 2019 eine hohe Falldichte § 35a SGB VIII, die unterhalb des Maximums liegt. Diese ist von 2018 nach 2019 nochmals deutlich angestiegen. Die Falldichte für Integrationshelfer ist in 2019 ebenfalls vergleichsweise sehr hoch.

Innerhalb der ambulanten Hilfen für Eingliederungshilfe sind vor allem die Einzelmaßnahmen für Dyskalkulie und Lese-Rechtschreib-Schwierigkeiten (LRS) ansteigend. Die Hilfefälle für Integrationshilfe/Schulbegleitung sind in 2018 und 2019 relativ konstant geblieben. Die Aufwendungen für Integrationshelfer je Fall steigen aber in 2019 an. Nach Aussage des Jugendamts haben sich die Bedarfe der Kinder und die dazugehörigen Stundenkontingente der Integrationshelfer erhöht.

Umfang der Hilfen nach § 35a SGB VIII 2019

Kennzahlen	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	196	20,46	58,00	74,74	123	196	46
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.226	7.258	13.760	16.714	21.918	31.692	46
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.794	4.292	10.630	12.942	14.963	31.048	45
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	98.935	29.184	62.823	76.826	92.693	196.953	36
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	30.132	3.824	18.555	21.388	25.366	37.200	36
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	28,40	2,70	34,58	43,31	51,83	82,50	40
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	93,77	70,95	89,74	94,24	98,88	100	47
Falldichte § 35a SGB VIII	11,36	1,63	3,05	4,70	6,47	12,85	47
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung	3,02	0,08	1,26	1,69	2,66	4,39	40

Die Stadt bearbeitet seit dem Jahr 2019 die Fälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII innerhalb des ASD in einem Spezialdienst. Positiv ist, dass hierdurch das Spezialwissen, welches für die Eingliederungshilfe erforderlich ist, bei den Fachkräften gebündelt ist. Gerade die Änderungen des Bundesteilhabegesetzes stellen die Jugendämter in der Bearbeitung vor Herausforderungen. Hinzu kommt, dass die Fallzahlen in

den letzten Jahren kontinuierlich ansteigen. Das Jugendamt erhofft sich durch den Spezialdienst positive Auswirkungen auf die Bearbeitung und die Fallzahlen.

Eigene Verfahrensstandards hat das Jugendamt für die Eingliederungshilfe nicht, sondern verwendet die Arbeitshilfe § 35a SGB VIII der Landesjugendämter. Es gibt zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung ein Prüfschema, welches abgearbeitet werden muss sowie zusätzliche Vordrucke.

Bei der Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII ist die Prüfung der Zuständigkeit anderer Leistungsträger und die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im praktischen Ablauf vorgesehen, Das Jugendamt nutzt standardisierte Fragebögen für die Eltern und für die Stellungnahme der Schule.

Nach Einholung aller Stellungnahmen erfolgt die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch die zuständige Fachkraft. Es gibt hierfür Diagnose- und Einschätzungsbögen. Bei schulischen Hilfen erfolgt zusätzlich immer eine Hospitation in der Schule, um eine mögliche Teilhabebeeinträchtigung im Schulalltag beurteilen zu können. Außerdem finden Gespräche mit den Eltern, dem Kind oder Jugendlichen, der Schule, den Lehrern sowie dem weiteren Umfeld des Kindes statt. Alle Stellungnahmen und Gespräche fließen in die Prüfung einer möglichen Teilhabebeeinträchtigung ein, über die die Fachkraft dann entscheidet. Wenn eine solche vorliegt, wird das Hilfeplanverfahren für Eingliederungshilfe durchgeführt.

In Bornheim werden ausschließlich Fachkräfte für die Integrationshilfe/Schulbegleitung eingesetzt. Die Stadt Bornheim nutzt bislang keine Poollösungen für Integrationshelfer. Bei einer Poollösung werden mehrere Kinder in der Schule durch einen gemeinsamen Integrationshelfer betreut. Die Kinder sind nicht einem Integrationshelfer fest zugeordnet und es können somit Ausfälle durch Vertretungen leichter kompensiert werden. Außerdem sind bei dieser Lösung nicht mehrere Integrationshelfer gleichzeitig in den Klassen anwesend. Es wird aber für jedes Kind im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens die Teilhabebeeinträchtigung geprüft. Bei dieser Form von Poollösungen handelt es sich zudem um eine kostengünstigere Lösung.

Die Stadt Bornheim hat eine erhöhte Falldichte § 35a SGB VIII für Integrationshelfer. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte haben weniger Fälle für Integrationshelfer je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. Außerdem sind die einzelnen Fälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Bornheim sehr teuer. Auch bei den Fallkosten liegen mehr als 75 Prozent der Städte günstiger. Durch Poollösungen könnten diese Kosten reduziert werden.

→ **Empfehlung**

Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Bornheim das Installieren von Poollösungen an den Schulen in Betracht ziehen.

→ **Empfehlung**

Die hohen Fallzahlen und Aufwendungen bei der Hilfeart Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sollten analysiert und Ursachen ermittelt werden.

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.

→ **Feststellung**

Fast 75 Prozent der Vergleichsstädte haben niedrigere stationären Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre. Die hohe Positionierung wird in erster Linie durch die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall bei der Heimerziehung und der Eingliederungshilfe verursacht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim kann die Aufwendungen und Fallzahlen für ambulante Hilfen für junge Volljährige nicht differenziert von den Minderjährigen ausweisen. Diese sind in den jeweiligen Hilfen für die Minderjährigen enthalten.

Die **Stadt Bornheim** konnte die ambulanten Hilfen für junge Volljährige nicht separat ermitteln. Diese sind in den Hilfefällen der ambulanten Hilfearten der Minderjährigen nach §§ 27 ff. SGB VIII enthalten. Deshalb fließen bei den jungen Volljährigen nur die stationären Hilfen ein.

In Bornheim werden 2019 insgesamt 914.463 Euro für 14,70 stationäre Hilfefälle bei den jungen Volljährigen aufgewendet. Hierin sind 8,70 Hilfefälle in Heimerziehung, 0,70 Hilfen in stationärer intensiver sozialpädagogischer Einzelbetreuung (INSPE) und 5,30 Hilfefälle für stationäre Eingliederungshilfe enthalten. In den Aufwendungen 2019 sind rund 42.000 Euro für Rückstellungen enthalten.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Kennzahlen	2018	2019
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	452	588 (558*)
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	47.863	62.208 (58.993*)
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	31.300	0,00
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	56.417	60.259 (59.820*)

*in Klammern: Beträge 2019 ohne Rückstellungen

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	588	85,97	349	481	594	1.544	44
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfe-fall in Euro	k.A.	2.016	6.010	8.687	10.769	16.030	43
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfe-fall in Euro	62.208	17.175	40.558	46.159	52.689	98.438	44
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfe-fall in Euro	0,00	7.116	11.773	12.862	17.613	34.021	33
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfe-fall in Euro	60.259	31.074	45.176	51.889	61.796	95.811	39
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Eingliederungshilfe je Hilfe-fall in Euro	68.715	15.567	52.033	59.998	74.556	108.187	37

Im Jahr 2019 hat Bornheim einwohnerbezogen höhere stationäre Aufwendungen als nahezu 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch ohne Berücksichtigung der Rückstellungen ordnet sich Bornheim bei den Kennzahlen zu den Aufwendungen hoch ein. Dies liegt in erster Linie an den hohen Aufwendungen je Hilfe-fall für Heimerziehung und Eingliederungshilfe. Während die Hilfe-fälle von 2018 nach 2019 etwas rückläufig sind, sind die Aufwendungen deutlich angestiegen. Das ist in rückläufigen Vollzeitpflegeunterbringungen um zwei Fälle und in Steigerungen bei den kostenintensiven stationären Eingliederungshilfen um vier Hilfe-fälle begründet.

Die stationären Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfe-fall sind von 2018 stark angestiegen. Die Kosten für Heimunterbringungen sind höher als in 2018 und es sind kostenintensive stationäre Fälle in Eingliederungshilfe hinzugekommen. Nach Auskunft des Jugendamtes gab es zudem sehr kostenintensive Unterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA). Die Stadt konnte allerdings die Aufwendungen und Fallzahlen für die UMA nicht differenziert zur Verfügung stellen.

Falldichte § 41 SGB VIII

Kennzahlen	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant in Promille	./.	0,16	4,00	8,01	10,97	23,23	45
Falldichte § 41 SGB VIII stationär in Promille	9,45	2,22	7,84	9,96	12,21	30,31	46

Die stationäre Falldichte liegt in 2019 in der Nähe des Median und bleibt konstant zum Vorjahr.

→ **Empfehlung**

Die hohen Fallaufwendungen bei den stationären Hilfen für junge Volljährige sollten in Form einer Fallrevision analysiert und Ursachen ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte die Aufwendungen und Fallzahlen für ambulante Hilfen für junge Volljährige separat von den Minderjährigen erfassen, um Transparenz zu schaffen.

Die Hilfen werden grundsätzlich immer nur auf ein halbes Jahr befristet gewährt. Gewährt wird die Hilfe solange es der individuelle Bedarf erforderlich macht. Meistens werden diese Hilfen für das Alter von 18 bis maximal zum 21. Lebensjahr gewährt. Hilfeziel für die jungen Volljährigen ist nach Aussage des Jugendamtes immer die Verselbständigung. Hiernach werden auch die Träger speziell ausgesucht. Es gibt auch Jugendwohngruppen, die bereits ab 17 Jahren mit Jugendlichen zur Verselbständigung belegt werden. Die Stadt hat kein schriftliches Verselbständigungskonzept.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

Die **Stadt Bornheim** konnte keine differenzierten Angaben zu den Aufwendungen und Fallzahlen der UMA machen. In den Gesamtsummen der Aufwendungen und Fallzahlen bei den einzelnen Hilfen sind die Hilfen für UMA enthalten.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2019

Kennzahlen	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	k.A.	15.619	28.946	37.800	45.192	62.195	43
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	.k.A.	0,96	3,73	5,38	6,54	15,97	46

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Strukturen					
F1	In Bornheim gibt es verschiedene präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit bei den frühen Hilfen. Ein Gesamtkonzept und eine Präventionskette für alle Altersgruppen gibt es bislang nicht. Der Aufbau einer Präventionskette sowie die Steuerung aller Angebote im Jugendamt ist im Aufbau.	91	E1	Die Stadt Bornheim sollte ein Gesamtkonzept für Prävention und Netzwerkarbeit erstellen sowie eine lückenlose Präventionskette aufbauen. Die Angebote sollten, wie geplant, durch das Jugendamt gesteuert und koordiniert werden.	9
Organisation und Steuerung					
F2	Die Stadt Bornheim hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten messbaren Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt.	93	E2	Die Stadt Bornheim sollte für die Gesamtsteuerung die vorhandenen Grundhaltungen und Ziele zu einer Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen weiterentwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.	95
F3	Das Jugendamt der Stadt Bornheim verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile vorhanden. Durch den Aufbau eines Finanzcontrollings könnte die Steuerung verbessert werden.	95	E3	Die Stadt Bornheim sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem regelmäßigen Berichtswesen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.	96
F4	Die Stadt Bornheim bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen aber keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern.	96	E4	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Laufzeiten, Abbrüchen, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparenter gemacht werden	97

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F5	Die Stadt Bornheim hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Abläufe, Standards und Prozesse nicht verbindlich in einem einheitlichen Handbuch beschrieben. Eine schriftliche Prozessdarstellung gibt es nur für das Entscheidungsteam. Es sind Vordrucke in der Jugendamtssoftware hinterlegt und die Bearbeitung erfolgt teilweise elektronisch.	98	E5	Die Stadt Bornheim sollte alle Prozesse der Bearbeitung in einem einheitlich aufgebauten Verfahrenshandbuch darstellen. Dabei können neben textlichen Ausführungen auch Ablaufdiagramme verwendet werden. Die Prozessbeschreibungen sollten Abläufe, Zuständigkeiten, beteiligte Personen, Fristen und zu verwendende Vordrucke beinhalten.	99
F6	Die Stadt Bornheim hat außer den Regelungen zum Entscheidungsteam und den vorhandenen Vordrucken keine verbindlichen schriftlichen Regelungen zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens. In der Praxis werden aber einheitliche Abläufe angewendet. Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von Fachleistungsstunden, sind nicht vorhanden.	99	E6	Die Stadt Bornheim sollte auch für das Hilfeplanverfahren schriftliche Prozessbeschreibungen und Standards für den Ablauf erstellen. Hierin sollten neben der vorrangigen fachlichen Betrachtung auch wirtschaftliche Gesichtspunkte einfließen.	101
F7	Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten Prozess gesteuert, der allerdings nur für das Entscheidungsteam verschriftlicht worden ist. Ein Anbieterverzeichnis ist vorhanden. Darin werden keine Kosten und Erfahrungen dargestellt. Es gibt keine verbindlichen Vorgaben für die Leistungsnachweise der Träger.	101	E7.1	Das Anbieterverzeichnis sollte um die Kosten der Leistungen und die Erfahrungswerte mit den jeweiligen Trägern ergänzt werden.	103
			E7.2	Das Jugendamt sollte verbindliche Vorgaben an die Träger für die Leistungsnachweise machen. Die Träger sollten in ihren Leistungsnachweisen neben der Anzahl der Stunden auch die abgesagten Termine und vor allem auch die Inhalte der durchgeführten Stunden verpflichtend auführen.	103
F8	Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Prüfung gibt es nicht.	103	E8	Die Stadt Bornheim sollte auch für die Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen schriftliche Prozessbeschreibungen und Verfahrensstandards entwickeln.	104
F9	Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte statt. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen.	104	E9	Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen installieren und die Einhaltung der Standards überprüfen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.	105

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F10	Die Stadt Bornheim hat eine erhöhte Falldichte HzE, die hauptsächlich in hohen ambulanten Fallzahlen begründet ist. Die Fallzahlen sind im Jahresvergleich deutlich gestiegen.	116	E10	Das Jugendamt sollte, aufgrund der deutlich gestiegenen Fallzahlen, die Falldichte insgesamt und für die einzelnen Hilfearten im Zeitverlauf auswerten und die Entwicklung analysieren. Dabei sollte bei allen Hilfearten auch zwischen Minderjährigen und jungen Volljährigen unterschieden werden.	118
F11	Die Hilfefälle in Heimerziehung sind in Bornheim sehr kostenintensiv. Die Anzahl der Fälle ist aber eher gering.	121	E11	Die Stadt sollte mit einer Fallrevision die Ursachen für die hohen Aufwendungen bei den Fällen in Heimerziehung ermitteln und analysieren.	39
F12	Die Stadt Bornheim hat 2019 einwohnerbezogen höhere Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII als die anderen Vergleichsstädte. Das liegt an den hohen Fallzahlen und den teuren stationären Unterbringungen. Auch die Fälle für Integrationshilfe/Schulbegleitung sind sehr teuer. Die Aufwendungen und Fallzahlen sind von 2018 nach 2019 stark angestiegen. Diese Hilfeart belastet somit den Fehlbetrag HzE.	123	E12	Die hohen Fallzahlen und Aufwendungen bei der Hilfeart Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sollten analysiert und Ursachen ermittelt werden.	43
F13	Die Stadt hat für die Bearbeitung der Hilfefälle für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII seit 2019 einen Spezialdienst eingerichtet. Poollösungen werden nicht verwendet.	123	E13	Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Bornheim das Installieren von Poollösungen an den Schulen in Betracht ziehen.	126
F14	Fast 75 Prozent der Vergleichsstädte haben niedrigere stationären Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre. Die hohe Positionierung wird in erster Linie durch die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall bei der Heimerziehung und der Eingliederungshilfe verursacht.	127	E14	Die hohen Fallaufwendungen bei den stationären Hilfen für junge Volljährige sollten in Form einer Fallrevision analysiert und Ursachen ermittelt werden.	46
F15	Die Stadt Bornheim kann die Aufwendungen und Fallzahlen für ambulante Hilfen für junge Volljährige nicht differenziert von den Minderjährigen ausweisen. Diese sind in den jeweiligen Hilfen für die Minderjährigen enthalten.	127	E15	Die Stadt Bornheim sollte die Aufwendungen und Fallzahlen für ambulante Hilfen für junge Volljährige separat von den Minderjährigen erfassen, um Transparenz zu schaffen.	129

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	47.636	47.749	48.173	48.326
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	1.639	1.635	1.609	1.555
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	9.836	9.835	9.921	9.889

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro		
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	6.054.661	7.313.638
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	621	751
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	21.220	23.192
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.868.922	2.266.907
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.872	10.697
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	4.185.739	5.046.731
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	46.405	51.603
Falldichte HzE gesamt		
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	29,27	32,38
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent		
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	68,94	69,45
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent		
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	35,92	40,70

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

Grundzahlen	2018	2019
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII		
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	110.544	144.241
Anzahl der Hilfefälle	20,80	19,40
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII		
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	338.139	503.184
Anzahl der Hilfefälle	67,30	69,00
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII		
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	315.446	222.093
Anzahl der Hilfefälle	8,60	6,30
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII		
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	610.267	659.493
Anzahl der Hilfefälle	32,40	39,80
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII		
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	2.121.624	2.568.205
Anzahl der Hilfefälle	32,90	33,30
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII		
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.466.916	1.934.443
Anzahl der Hilfefälle	84,10	112,30
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII		
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	727.518	914.463
Anzahl der Hilfefälle	15,20	14,70

Grundzahlen	2018	2019
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)		

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Bornheim** 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 Bornheim ist in vielen Bereichen gut aufgestellt. Die Stadt stellt sicher, dass sie Baugenehmigungsverfahren rechtssicher und unter Berücksichtigung der gesetzlich normierten Fristen bearbeitet. An verschiedenen Stellen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW noch einige Optimierungsmöglichkeiten.

Das **Fallaufkommen** hat sich in Bornheim dem landesweiten Trend entsprechend von 2018 zu 2019 um rund 16 Prozent reduziert. Die Bautätigkeit in Bornheim ist im Prüfungszeitraum auf einem unauffälligen Niveau.

Bei der Bauaufsicht Bornheim kommt das **Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung** zur Anwendung. Dennoch achtet die Stadt auf ein konsequentes Vieraugenprinzip und stellt somit sicher, dass sie Baugenehmigungsverfahren im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und auf die Korruptionsprävention ordnungsgemäß abwickelt.

Die Stadt Bornheim bietet bereits seit Juni 2018 Bauwilligen und Entwurfsverfassenden die Möglichkeit an, **Bauanträge vollständig digital** einzureichen. Damit ist Bornheim eine der noch wenigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die das Verfahren des vollständig digitalen Bauantrages bereits erfolgreich anwendet.

Die Stadt Bornheim sollte die **Personalauslastung** regelmäßig anhand von Kennzahlen prüfen, um eine fehlende Auslastung oder die drohende Überlastung des Personals rechtzeitig zu erkennen und gegensteuern zu können. Die Stadt dokumentiert aktuell nicht alle Tätigkeiten der Sachbearbeitung und weist somit Lücken in den statistischen Daten auf. Beispielsweise hält sie den personellen Aufwand für die Bauberatung derzeit nicht vollständig fest, so dass sie keine gesicherten Erkenntnisse über die tatsächliche Personalauslastung hat.

Insgesamt ist die **Datenlage** der Bauaufsicht in Bornheim zur Ermittlung von Kennzahlen nicht in allen Bereichen ausreichend. Die Stadt unterscheidet aufgrund der zwischenzeitlich veralteten Fachsoftware beispielsweise nicht zwischen Fällen des einfachen und des normalen Bauges-

nehmigungsverfahrens. Auch werden die Laufzeiten des normalen Baugenehmigungsverfahrens oder die Anzahl der unerledigten Baugenehmigungsverfahren nicht ermittelt. Dies erschwert die Steuerung der Bauaufsicht. Gleichwohl legt die Stadt im Sinne des transparenten Verwaltungshandelns bereits strategische und operative **Ziele** fest. Diese sollten mit weiteren Kennzahlen hinterlegt werden und zur Steuerung der Bauaufsicht genutzt 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 Bauordnung NRW 2018 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 Bornheim** leben zum 01. Januar 2019 nach Angaben von IT.NRW 48.569 Einwohner. Die Prognose für die Folgejahre weist eine steigende Tendenz der Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Bevölkerung der Stadt Bornheim bis zum 01. Januar 2040 um annähernd 14,4 Prozent auf rund 55.540 Einwohner erhöhen. Die Einwohner verteilen sich auf 14 Stadtteile und auf eine Stadtgebietsfläche von insgesamt rund 82,69 qkm. Bornheim hat im interkommunalen Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Städten Nordrhein-Westfalens mehr Einwohner als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Bauaufsicht der Stadt Bornheim hat 2019 insgesamt 249 Bauanträge (2018: 289) bearbeitet. Davon wurden zwei Vorlagen im Freistellungsverfahren eingereicht (2018: zwei). Im Vergleich zum Jahre 2018 ist eine sinkende Tendenz der Bauanträge zu erkennen (minus rund 16 Prozent). Dies entspricht dem landesweiten Trend. Diese Reduzierung könnte auf die Einführung der Landesbauordnung NRW 2018 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.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	52	31	55	65	77	171	115
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	115
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen	k.A.	1,57	6,66	9,20	13,38	41,45	76
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen	k.A.	53,54	80,12	85,09	89,42	96,77	76
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen	0,80	0,00	1,60	4,44	9,13	25,61	115

Die vergleichsweise geringen Fallzahlen je 10.000 Einwohner und die Fälle je qkm Stadtgebietsfläche weisen auf eine unauffällige, eher zurückhaltende Bautätigkeit im Vergleichsjahr 2019 hin. Aktuell werden die Baugebiete Merten 16, Sechtem 21, Roisdorf und Hersel bebaut. Weiterhin weist die Stadt weitere Baugebiete aus. Hierzu gehört beispielsweise das Baugebiet „Hellenkreuz“. Dort sollen auf einer Fläche von rd. 6 ha Ein- und Mehrfamilienhäuser sowie Gewerbeflächen entstehen. Weitere Bebauungsflächen sind bereits baureif, so dass künftig mit einer deutlichen Verstärkung der Bautätigkeit zu rechnen ist.

Die Stadt Bornheim unterscheidet in der statistischen Erfassung der Baugenehmigungsfälle derzeit nicht zwischen einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren. Über normale

Baugenehmigungsverfahren werden in der Regel große Sonderbauten abgewickelt, die in der Bearbeitung oftmals aufwendiger und zeitintensiver sind als Fälle des einfachen Baugenehmigungsverfahrens. Die Stadt sollte daher in der statischen Erfassung die verschiedenen Fallarten separat ausweisen. Nähere Ausführungen dazu erfolgen im Kapitel „4.3.6 Laufzeiten von Bauanträgen.“

Freistellungsverfahren stellen für die Errichtung von Wohngebäuden geringer und mittlerer Höhe in Gebieten gültiger Bebauungspläne eine Möglichkeit dar, Baugesuche schnell und ohne großen Verwaltungsaufwand zu ermöglichen. Dies ist ein zeitlicher Vorteil für die Bauwilligen und entlastet gleichzeitig die Bauaufsicht. In Bornheim werden Bauvorlagen jedoch sehr selten über das Freistellungsverfahren abgewickelt. Die Stadt gibt dazu an, dass bei den meisten Bauvorhaben Gründe für die Einleitung eines förmlichen Baugenehmigungsverfahrens vorliegen. Als Beispiel nennt die Stadt das Erfordernis für Abweichungen oder Befreiungen, um die Genehmigungsfähigkeit eines Bauvorhabens herstellen zu können. Weiterhin bieten förmliche Baugenehmigungsverfahren für die Bauwilligen eine große Rechtssicherheit.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch regionale Strukturen die Arbeit der Bauaufsicht. Dazu zählen beispielsweise

- Bergbauareale,
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche sowie
- Verkehrsinfrastruktur wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Je nach individueller Besonderheit sind dadurch unterschiedliche Fachbehörden am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Diese Anzahl 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	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,6	0,3	1,2	1,7	2,6	8,0	73
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,4	0,1	0,5	0,7	1,2	2,4	73

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1,0	0,4	1,7	2,4	3,8	10,4	87

Die Summe der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Bauantrag ist niedrig und liegt deutlich unterhalb des ersten Viertelwertes. Dies bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen mehr Stellungnahmen im Baugenehmigungsverfahren einholen. Wie bereits dargestellt, ist die Anzahl der zu beteiligenden Stellen im Baugenehmigungsverfahren abhängig von den regionalen Besonderheiten einer Stadt. Die Stadt Bornheim gibt an, dass die bauplanungsrechtliche Beurteilung von Bauvorhaben ebenfalls in der Bauaufsicht vorgenommen wird und somit keine gesonderte Beteiligung eines separaten Planungsamtes erfolgen muss.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

- Die Stadt Bornheim hält nach eigenen Angaben die gesetzlich normierten Fristen sowie die vorgeschriebenen Prüf- und Arbeitsschritte im Baugenehmigungsverfahren verlässlich ein. Dies schafft Rechtssicherheit für die Beschäftigten und vermindert Angriffspunkte in etwaigen Klageverfahren. Im Bereich der Genehmigungsgebühren sieht die gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten.

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 Bornheim** hält die Frist von zwei Wochen zur Eingangsprüfung eines Bauantrages gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 regelhaft ein. Nur in außergewöhnlichen Lagen, beispielsweise bei krankheitsbedingtem Personalausfall, überschreitet sie die Frist in wenigen Fällen.

Die Sechs-Wochen-Frist aus § 64 Absatz 2 BauO NRW 2018 für die Bearbeitung von Anträgen des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ab Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Bauvorlagen hält die Stadt Bornheim nach eigenen Angaben häufig ein. Aus Sicht der Bauaufsicht sind jedoch viele eingereichten Bauvorhaben mangelbehaftet oder unvollständig, so dass oftmals für die Nachforderung von Unterlagen viel Zeit benötigt wird. Die Verlängerungsoption aus § 64 Absatz 2 BauO NRW 2018 nimmt die Stadt sehr selten in Anspruch, beispielsweise wenn das Beteiligungsverfahren mehr Zeit in Anspruch nimmt oder sie über Abweichungen oder Befreiungen entscheiden muss.

Die Stellungnahmen gemäß § 71 Absatz 2 BauO NRW 2018 holt die Stadt Bornheim gleichzeitig ein, sobald die dazu erforderlichen Unterlagen vollständig und mängelfrei durch den Bauwilligen eingereicht wurden. Sie fordert die Stellungnahmen ausschließlich auf elektronischem Wege an. Engpässe, weil nicht genügend Bauvorlagen in Papierform vorliegen sowie Postlaufzeiten kann die Bauaufsicht somit vermeiden. Die bereits eingeführte Möglichkeit zur digitalen Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren bringt zahlreiche Vorteile mit sich. Nähere Ausführungen befinden sich im Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

Die Benachrichtigung von Angrenzern vor Erteilung von Abweichungen und Befreiungen im Sinne des § 72 BauO NRW 2018 führt die Stadt Bornheim regelhaft durch, um spätere Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Die Stadt verzichtet auf die formelle Benachrichtigung, wenn die Bauwilligen die Zustimmung der Angrenzer gemäß § 72 Absatz 2 BauO NRW 2018 selbst eingeholt haben.

Die Stadt Bornheim überwacht gemäß § 75 BauO NRW 2018, ob ein genehmigtes Bauvorhaben begonnen wurde. Hierzu nutzt sie die eingehenden Baubeginnanzeigen. Sofern Baugenehmigungen durch Zeitablauf erlöschen, informiert die Stadt den Bauwilligen darüber schriftlich. Darüber hinaus weist sie bereits im Genehmigungsbescheid auf das Ablaufdatum der Baugenehmigung hin.

Bei der Stadt Bornheim gilt das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung. Dies bedeutet, dass die technische Sachbearbeitung eigenverantwortlich bis zur Bescheiderteilung für ein Bauvorhaben zuständig ist.

Im Zuge des Vieraugenprinzips werden Baugenehmigungen vor abschließender Entscheidung von einer zweiten technischen Sachbearbeitung überprüft und abgezeichnet. Weiterhin führt die Abteilungsleitung Stichprobenkontrollen durch. Bauvoranfragen und Ablehnungsbescheide unterzeichnet die Abteilungsleitung.

- Durch das Vieraugenprinzip im Baugenehmigungsverfahren betreibt die Stadt Bornheim aktiv Korruptionsprävention und verbessert die Qualität ihrer Entscheidungen.

Die Gebühren im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens erhebt die Stadt nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Die Gebührenhöhe orientiert sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Rohbausummen können durch die Sachbearbeitung nicht beeinflusst werden. Die Stadt kann jedoch darauf achten, dass sie bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührentatbestände maximal ausschöpft, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen.

Bereits nach der Vorprüfung eines Bauantrages könnten bei der Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbehebung der Bauvorlagen 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. Die andere Hälfte verbleibt bei der Genehmigungsbehörde und kann so zur Deckung des aufgrund der fehlenden oder mangelhaften Unterlagen entstandenen Mehraufwandes beitragen. Die Stadt Bornheim nutzt bereits diesen Gebührentatbestand und strebt somit eine möglichst frühzeitige und verursachergerechte Aufwandsdeckung an.

Aktuell wird in der Stadt Bornheim nicht überprüft, inwieweit das Gebührenaufkommen die Aufwendungen der Bauaufsicht deckt. Dementsprechend werden auch keine Kennzahlen, wie zum Beispiel der Aufwanddeckungsgrad hierzu erhoben. Die gpaNRW sieht 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 und Anpassungen vorzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.

Die Stadt gibt an, dass sie bis 2018 diese Kennzahlen erhoben hat. Danach hat sie auf die Ermittlung der Daten jedoch verzichtet, da sie keine Steuerungsrelevanz in diesen Daten gesehen hat. Sie gibt an, dass der Kostendeckungsgrad der Bauaufsicht bei rund 95 Prozent lag und aus Sicht der Verwaltung somit unauffällig war. Grundsätzlich beabsichtigt die Stadt jedoch im Zuge der künftigen Haushaltsplanung wieder die entsprechende Kennzahl zu erheben. Ihr Ziel ist es, eine vollständige Deckung der Aufwendungen der Bauaufsicht zu erreichen.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim wendet die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 konsequent an. Der Themenbereich „Bauberatung“ bedarf aus Sicht der gpaNRW der Optimierung.

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	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt	5,67	0,00	2,14	3,86	6,26	20,00	104

Die Landesbauordnung NRW 2018, welche 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. In der **Stadt Bornheim** sind 2019 keine entsprechenden Fälle zurückgewiesen worden. Im Jahr 2018 hat die Stadt Bornheim zehn Mal Gebrauch von der formalen Zurückweisung gemacht.

Die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge liegt in Bornheim im landesweiten Vergleich über dem Median. Bauanträge, die Mängel aufweisen oder unvollständig sind, kann die Stadt Bornheim nicht bearbeiten. Sie fordert die Bauwilligen daher unter Fristsetzung auf, die Vorlagen zu vervollständigen oder zu korrigieren. § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 bestimmt, dass der Antrag als zurückgenommen gilt, wenn die Mängel innerhalb der festgelegten Frist nicht behoben werden. Die Stadt Bornheim wendet die Rücknahmefiktion gemäß der gesetzlichen Vorgabe konsequent an. In der Folge ist die Anzahl der „Antragsrücknahmen“ hoch.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil der Zurückweisung sowie der Rücknahme von Bauanträgen lässt auch den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind. Die Stadt Bornheim bietet auf ihrer Internetseite eine umfassende Übersicht über den Themenbereich „Bauen“ an. Sie wirbt in diesem Zuge offensiv dafür, die Bauberatung in Anspruch zu nehmen. Weiterhin hält sie online umfangreiche Informationen und Formulare bereit. Die Stadt Bornheim bietet darüber hinaus umfangreiche, öffentliche Sprechzeiten für die Bauaufsicht vor. Außerhalb der durch Corona eingeschränkten Abläufe haben die Bauwilligen bis zu elf Stunden pro Woche die Möglichkeit, die Bauaufsicht ohne Termin aufzusuchen. Dort können sie ihr Anliegen bzw. ihre Fragen im Zuge der Bauberatung mit der technischen Sachbearbeitung besprechen. Es ist somit nicht ersichtlich, warum die Qualität der Bauvorlagen häufig Anlass zu Nachforderungen führen oder aufgrund der fehlenden Genehmigungsfähigkeit zu Rücknahmen der Baugesuche führen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt den Umfang der allgemeinen Sprechzeiten in der Bauaufsicht überdenken. Zum einen führen die unangemeldeten Bürgerbesuche dazu, dass die technische Sachbearbeitung häufig und unerwartet in ihrer mitunter komplexen Tätigkeit unterbrochen wird. Weiterhin bedarf die Beantwortung von Anfragen oftmals der fachlichen Vorbereitung, beispielsweise, weil die Sachbearbeitung zuvor die betreffenden Akten, Bebauungspläne o.ä. einsehen muss. Nur in wenigen Fällen können die konkreten Fragen der Bauwilligen ad hoc beantwortet werden. Zeiten für unangekündigte Bürgerbesuche sollte die Stadt reduzieren und die Terminvereinbarung zur Bauberatung deutlich forcieren. Die Bauwilligen sollten bereits bei der Terminabstimmung ihr Anliegen näher bezeichnen, damit sich die technische Sachbearbeitung inhaltlich vorbereiten kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte die offenen Sprechstunden in der Bauaufsicht reduzieren und die Bauberatung künftig vorwiegend auf Terminbasis durchführen.

Die Stadt gibt an, dass künftig die online-Terminvereinbarung für den Bereich der Bauaufsicht eingeführt werden soll.

Die Beratung von Bauwilligen mündet nicht zwingend in einem formalen Baugenehmigungsverfahren. Aktuell erfasst die Stadt Bornheim die für die Bauberatung genutzte Zeitannteile der Sachbearbeitung nicht vollständig separat. Der Stadt ist somit nicht bekannt, wie viel Personalaufwand die Bauberatung aktuell verursacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim hat bislang die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht nicht schriftlich und somit nicht verbindlich fixiert. Sie hat die Tätigkeiten der Bauaufsicht in Workflows dargestellt und somit transparent aufbereitet. Die Stadt verfügt bereits über die Möglichkeit, Baugenehmigungsverfahren vollständig digital abzuwickeln.

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 Bornheim** hat die Bauaufsicht als Amt 6 im technischen Dezernat II angesiedelt. Die konkreten Aufgabenzuweisungen in den einzelnen Tätigkeitsfeldern hat die Stadt durch schriftliche Arbeitsplatzbeschreibungen verbindlich zugewiesen.

Die Stadt ermöglicht es Bauwilligen, Bauanträge analog in Papierform oder vollständig digital einzureichen. Elektronisch eingehende Bauanträge bearbeitet die Stadt ausschließlich digital. In Papierform eingehende Bauanträge scannt sie ein und bearbeitet diese ebenfalls digital weiter. Die Stadt legt für diese Fälle parallel eine Papierakte an. In Papierform eingehende Anträge bearbeitet sie daher nicht medienbruchfrei.

Laut Auskunft der Stadt gingen im Jahr 2020 rund 20 Prozent aller Baugenehmigungsanträge vollständig digital ein. Die Bauaufsicht Bornheim möchten den Anteil der digitalen Baugenehmigungsverfahren weiter ausbauen.

Die Stadt hat für die Fälle des einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahrens umfangreiche Checklisten erstellt. So stellt sie sicher, dass die Sachbearbeitung keine Verfahrens- und Prüfschritte übersieht und Fristen verlässlich einhält. Im Zuge von Baugenehmigungsverfahren hat die Bauaufsicht oftmals Ermessensentscheidungen vorzunehmen. Die Stadt Bornheim bespricht Ermessensentscheidungen in Teamsitzungen der Bauaufsicht. Die Ergebnisse protokolliert sie in Form einer schriftlichen Entscheidungssammlung. Diese Protokolle sind mit einer Suchfunktion über Stichworte versehen, so dass die technische Sachbearbeitung sich an bereits erfolgten Entscheidungen zur einheitlichen Ermessensausübung orientieren kann.

Die Stadt Bornheim nutzt eine Fachsoftware, um Baugenehmigungsverfahren zu bearbeiten. Hierüber kann sie statistische Daten erfassen, Fristen und Termine steuern, Kennzahlen ermitteln und Wiedervorlagen einstellen. Weiterhin stehen umfangreiche Checklisten und Textbausteine für das Verfahren bereit. Digital eingehende Bauanträge bearbeitet die Stadt über eine Plattform-basierte Anwendung. Über diese Anwendung können die vom Bauwilligen bevollmächtigten Entwurfsverfassenden die Bauvorlagen hochladen. Weiterhin wickelt die Stadt das Beteiligungsverfahren vollständig über die Plattform ab.

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 Bornheim gut organisiert und folgt im Wesentlichen dem Prinzip der Sachbearbeitung aus einer Hand. Dennoch wendet die Stadt konsequent das Vieraugenprinzip an. Die Prozesse zur Bearbeitung von digital so wie analog eingehenden Bauanträgen unterscheiden sich nur minimal.

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.

Eingehende Bauanträge registriert in der **Stadt Bornheim** eine Verwaltungskraft und legt einen neuen Fall in der Fachsoftware an. Papieranträge werden in diesem Zuge vollständig digitalisiert und seit Juni 2018 in das digitale Baugenehmigungsverfahren überführt. Für in Papierform eingehende Fälle legt die Registratur zusätzlich eine physische Akte an. Bei über (Fax-)Vollmacht eingehenden digitalen Anträgen entfällt die Papierakte naturgemäß. Nach Eingang der Vollmacht zur Teilnahme am digitalen Verfahren wird der elektronische Vorgang angelegt und der Bauvorlageberechtigte sowie die Bauwilligen über einen Link zum Fachverfahren „eingeladen“. Der Bauvorlagenberechtigte lädt anschließend die benötigten Bauvorlagen auf die Plattform hoch. In allen Verfahren erfolgt die weitere Bearbeitung, insbesondere das formelle Beteiligungsverfahren, vollständig digital über die elektronische Plattform des Fachverfahrens. Die meisten zu beteiligenden Fachstellen nehmen an dieser digitalen Beteiligungsmöglichkeit teil und laden ihre Stellungnahmen ebenfalls auf die Plattform hoch. Nur in seltenen Ausnahmefällen muss die Bauaufsicht Dritte in Papierform beteiligen.

Nach Antragseingang und erfolgter Registratur nimmt die technische Sachbearbeitung zunächst die Vorprüfung der Anträge anhand einer Checkliste vor. Im Anschluss fertigt sie eine Eingangsbestätigung. Die Vorprüfung beinhaltet vor allem eine Prüfung auf Vollständigkeit und inhaltliche Richtigkeit sowie Übereinstimmung aller Bauvorlagen mit den gesetzlichen Vorgaben. Weiterhin erfolgt eine Erstprüfung, ob und welche weiteren Stellen, Behörden oder Sachverständige, zu beteiligen sind. Die Stadt Bornheim nimmt die Prüfung innerhalb der gesetzlichen Zwei-Wochen-Frist vor (§ 71 BauO NRW 2018).

Die weitere Prüfung der Bauanträge wird durch die eingesetzte Fachsoftware unterstützt. Die technische Sachbearbeitung beteiligt ggf. weitere Fachbehörden und führt interne Abstimmungen durch.

Bei den nachfolgend aufgeführten Fällen hat die Bauaufsichtsbehörde den Ausschuss für Stadtentwicklung gemäß der Zuständigkeitsordnung der Stadt Bornheim zu informieren:

- Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB¹¹, wenn diese Vorhaben von erheblicher städteplanerischer Bedeutung sind.
- Befreiungen von Festsetzungen des Bebauungsplanes nach § 31 Abs. 2 BauGB, wenn diese Befreiungen von erheblicher städteplanerischer Bedeutung sind.

¹¹ Baugesetzbuch (BauGB)

- Vorhaben nach § 34 BauGB, wenn diese Vorhaben von erheblicher städteplanerischer Bedeutung sind.

In diesen Fällen erstellt die Sachbearbeitung eine Mitteilungsvorlage für das Gremium und stellt diese in das Ratsinformationssystem der Stadt ein.

Der Bescheid im Baugenehmigungsverfahren wird im Regelfall von der technischen Sachbearbeitung erstellt und im Vieraugenprinzip von einer zweiten technischen Sachbearbeitung gegenzeichnet. Weiterhin führt die Abteilungsleitung Stichprobenkontrollen durch. Ablehnungen sowie Bauvorbescheide werden durch die Sachbearbeitung vorbereitet und durch die Abteilungsleitung unterzeichnet.

Die Stadt hat Checklisten sowie themenbezogene Workflows erstellt, damit im Zuge der Antragsbearbeitung keine Prüf- und Beteiligungsschritte übersehen werden.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die Gesamtlaufzeiten des einfachen Baugenehmigungsverfahrens liegen in Bornheim im landesweiten Vergleich deutlich oberhalb des Medians. Allerdings ist die Laufzeit ab Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Unterlagen deutlich kürzer.

- **Feststellung**

Die Stadt erhebt keine statistischen Daten zur Laufzeit von Fällen des normalen Genehmigungsverfahrens.

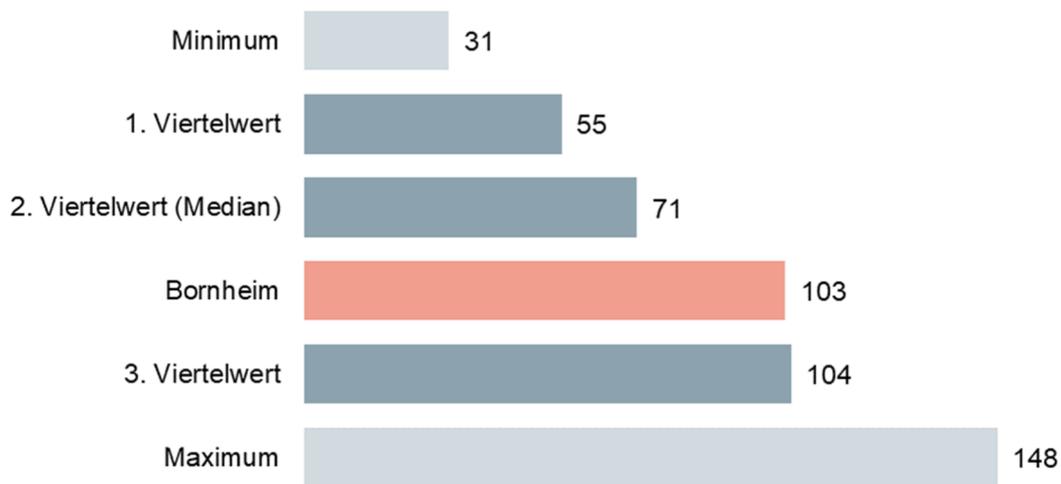
Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

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.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



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

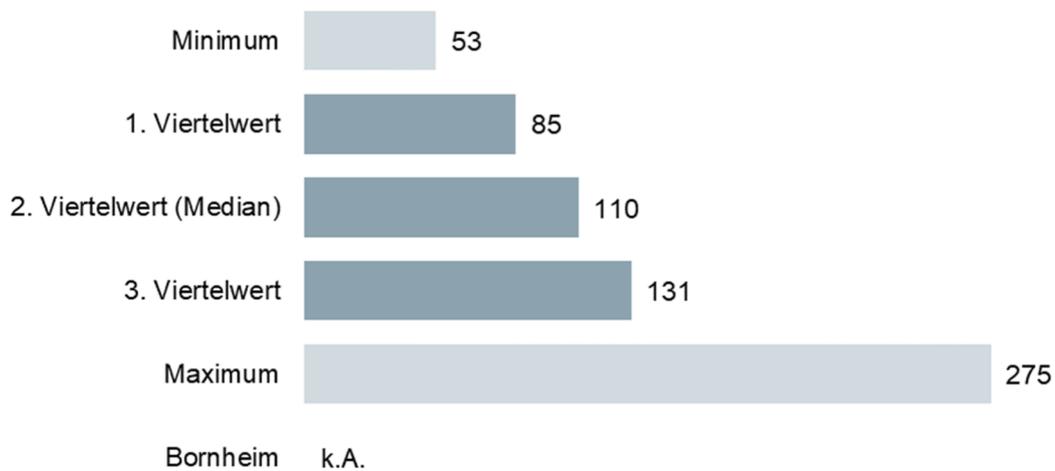


Die Stadt Bornheim weist lange Gesamtlaufzeiten im einfachen Baugenehmigungsverfahren auf. Allerdings zeigt eine Betrachtung der durchschnittlichen Laufzeit¹² des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ab Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Unterlagen deutlich das Delta zur Gesamtlaufzeit auf. Die Laufzeit bei einfachen Baugenehmigungsverfahren lag 2019 bei 47 Kalendertagen und somit 55 Tage unterhalb der Gesamtlaufzeit.

Es kommt regelmäßig vor, dass Bauwillige ihre Anträge unvollständig oder mangelbehaftet einreichen. In diesem Fall fordert die Stadt den Bauwilligen unter Fristsetzung auf, die Vorlagen zu vervollständigen bzw. zu korrigieren. Bei der Bemessung der Frist berücksichtigt die Stadt, wie aufwendig es für den Bauwilligen ist, die geforderten Unterlagen zu beschaffen und einzureichen. Die BauO NRW 2018 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 Bornheim die Rücknahmefiktion unmittelbar an. Nur in atypischen Fällen gewährt sie weitere Fristverlängerungen. Ziel ist es, weitere Verzögerungen und durch Gebühren ungedeckten Mehraufwand für die Sachbearbeitung möglichst zu vermeiden.

¹² Laufzeiten: Antragseingang bis zur Entscheidung über den Antrag abzüglich so genannter Stopp-Tage.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



Über das normale Baugenehmigungsverfahren werden gemäß § 50 Absatz 2 BauO NRW 2018 große Sonderbauten bearbeitet. Die Stadt Bornheim erfasst die Fälle des normalen Baugenehmigungsverfahrens statistisch jedoch nicht separat, so dass keine entsprechende Kennzahl gebildet werden kann. Insbesondere größere Gewerbebauten werden über die normalen Baugenehmigungsverfahren abgewickelt. Oftmals kommt es gerade bei gewerblichen Bauten zu Unmut, falls die Verfahren länger andauern, als vom Bauwilligen erwartet. Nicht selten werden dann örtliche Kommunalpolitiker eingeschaltet, die sich dann an die Verwaltung wenden. Insofern ist es für die Kommune von besonderer Bedeutung, die Laufzeiten für solche Verfahren exakt benennen zu können.

→ Empfehlung

Da die Bearbeitung von normalen Baugenehmigungsverfahren in der Regel deutlich umfangreicher ist, sollte die Stadt diese Fälle separat erfassen und auch die entsprechenden Laufzeiten separat erheben.

Die Stadt gibt an, dass diese statistischen Angaben mit der Einführung der neuen Fachsoftware wieder ermittelt werden.

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 Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

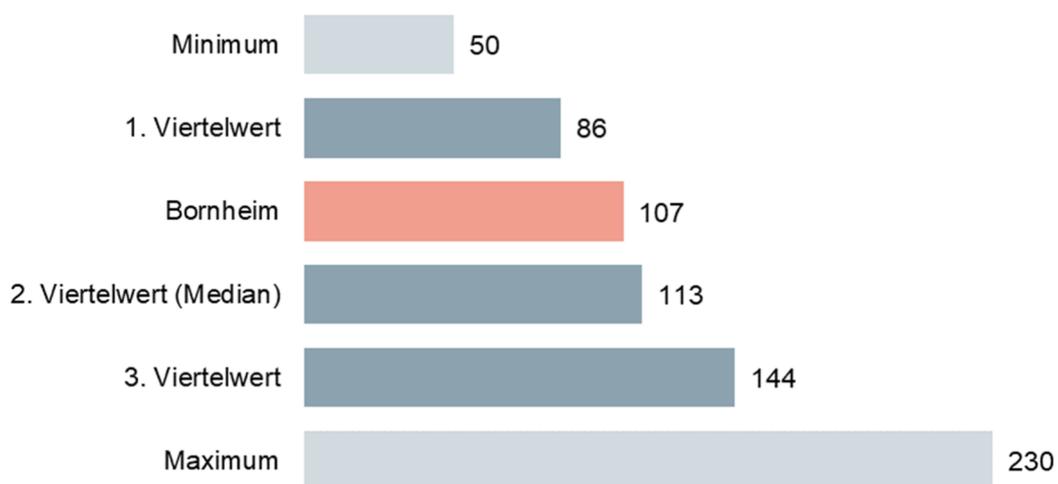
Die Stadt Bornheim reiht sich im interkommunalen Vergleich unterhalb des Medians ein. Demnach bearbeiten mehr als die Hälfte der betrachteten Bauaufsichtsbehörden mehr Fälle je Sachbearbeiter-Vollzeit-Stelle. Eine Ermittlung der Anzahl von unbearbeiteten Fällen (Arbeitsrückstände) ist aufgrund der fehlenden Datenlage in Bornheim nicht möglich.

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.

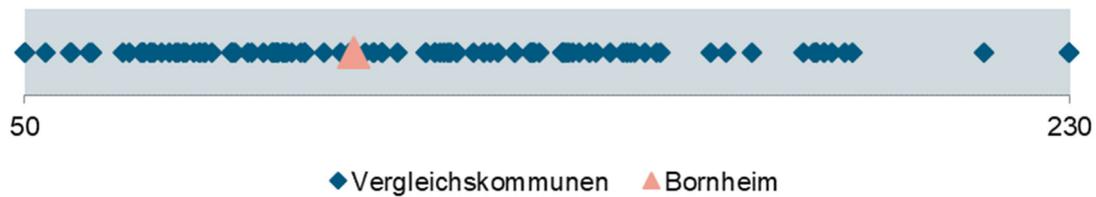
Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht werden bei der Stadt Bornheim 3,28 Vollzeit-Stellen eingesetzt (2018: 2,85 Stellen). Darüber hinaus hat die Stadt 2018 und 2019 einen Stellenanteil von 0,3 Vollzeit-Stellen für den Overheadbereich eingesetzt.

Ein Indikator zum Vergleich der Personalausstattung ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle 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 112 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die Berechnung der Kennzahl werden hier neben den Anträgen des einfachen und normalen Genehmigungsverfahrens auch die Vorbescheide berücksichtigt. Bei der oben dargestellten Kennzahl ist jedoch zu beachten, dass die technische Sachbearbeitung auch die formelle Prüfung des Bauplanungsrechts in eigener Zuständigkeit vornimmt und somit einen aufwendigen Prüfschritt selbständig durchführt.

Im Vorjahreszeitraum (2018) ordnet sich die Stadt Bornheim wie folgt ein:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2018

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	117	55	106	142	178	340	114

Der Rückgang von 2018 zu 2019 (- 8,5 Prozent) bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ begründet sich durch die bereits unter Kapitel „4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen“ beschriebene Reduzierung der Fallzahlen (- 16 Prozent) bei gleichzeitig leichter Erhöhung der Stellenanteile (+ rund 15 Prozent). Neben den reinen Fallzahlen ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Bauberatung im Vergleichszeitraum 2019 deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Bei einigen Bauvorhaben, etwa bei der Errichtung von kleineren Garagen, Terrassendächer oder Carports, ist die Genehmigungspflicht entfallen. Einige Bauherren verzichten daher auf einen Architekten und wenden sich häufig mit umfangreichen Fragen an die Bauaufsichtsbehörde. Zeiteile, die für diese Leistungen aufgewandt werden, erfasst die Stadt Bornheim aktuell nicht. In der Gesamtbetrachtung bleibt jedoch festzuhalten, dass die Fallzahlen je Vollzeit-Stelle insgesamt im landesweiten Vergleich unauffällig sind. Zu beachten ist bei dieser Kennzahl, dass es sich um die absolute Zahl der eingegangenen Fälle handelt. Keine Aussage trifft die Kennzahl darüber, wie viele Fälle tatsächlich je Sachbearbeiter Vollzeit-Stelle final bearbeitet wurden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bornheim sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und gleichzeitig ermitteln, wie viele Fälle je Sachbearbeiter Vollzeit-Stelle abschließend bearbeitet wurden. Beide Kennzahlen kann sie als Steuerungsinstrument nutzen. So kann die Stadt Bornheim die Auslastung des Personal dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastung der Sachbearbeitung reagieren.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	8,38	0,00	7,16	10,88	16,82	28,57	111
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen	k. A.	4,86	22,01	33,09	61,70	450	66

Der Overhead-Anteil liegt bei der Stadt Bornheim unterhalb des Medians. Neben der eigentlichen Leitung der Bauaufsicht sowie die Personalführung gehört zu den klassischen Overheadaufgaben auch die Durchführung von Kontrollen im Genehmigungsverfahren. Die Stadt Bornheim wendet ein verlässliches Vieraugenprinzip an. Die Abteilungsleitung führt in diesem Zuge jedoch nur Stichprobenkontrollen durch, da ein wesentlicher Baustein des Bornheimer Vieraugenprinzips in der gegenseitigen Kontrolle der technischen Sachbearbeitung liegt. Dennoch ist der Overhead-Anteil der Bauaufsicht Bornheim unauffällig.

Den Anteil von unerledigten Bauanträgen im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen ermittelt die Stadt nicht. Aktuell liegen daher keine belastbaren Zahlen der rückständigen Fälle vor. Für die Bauaufsicht Bornheim ist es jedoch von besonderer Bedeutung zu wissen, ob und in welchem Umfang Arbeitsrückstände entstehen. Dies ist ein elementarer Baustein, um die Bauaufsichtsbehörde zu führen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bornheim sollte verlässlich die Anzahl der unbearbeiteten Baugenehmigungsverfahren ermitteln und unterjährig fortschreiben, um eine negative Tendenz in der Entwicklung der rückständigen Fälle frühzeitig erkennen zu können.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	69	5	46	88	142	233	46
Overhead-Anteil Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	10,08	0,00	9,09	16,15	22,32	45,45	38

Kennzahl	Bornheim	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	79	10	72	120	175	444	44

Die Stadt Bornheim erfasst die Stellenanteile für verschiedene Aufgabenbereiche detailliert, so dass weitere Kennzahlen für den Bereich Bauvoranfragen / Vorbescheide ermittelt werden konnten. Die Stadt reiht sich hierbei zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median ein.

4.3.8 Digitalisierung

- Die Stadt Bornheim verfügt bereits über mehrjährige Erfahrungen in der Annahme und Bearbeitung von vollständig digitalen Baugenehmigungsverfahren.

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

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe¹³ wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG¹⁴ auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die **Stadt Bornheim** ermöglicht es Bauwilligen bereits seit Juni 2018 vollständig digitale Bauanträge einzureichen und verfügt damit über mehrjährige Erfahrungen in diesem Bereich. Bauanträge, die in Papierform eingehen, digitalisiert die Stadt frühestmöglich nach Antragseingang. Dennoch ist die Anlage einer Papierakte zwingend, beispielsweise um die vom Bauwilligen unterzeichneten Bauvorlagen vorzuhalten. Diese Vorgehensweise führt dazu, dass die Verfahren sowohl digital als auch parallel in analoger Form geführt werden. Elektronisch eingehende Bauanträge (digitaler Bauantrag) werden ausnahmslos digital bearbeitet. Der Anteil der vollständig

¹³ aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

¹⁴ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

digitalen Bauanträge lag im Jahr 2020 bei rund 20 Prozent. Die Stadt hat ein großes Interesse daran, den Anteil der digitalen Bauanträge zu erhöhen.

Die Stadt Bornheim gibt an, dass sie digitale Bauanträge schneller bearbeiten kann, da insbesondere das Beteiligungsverfahren ohne Postlaufzeiten durchgeführt wird. Aktuell bildet sie dazu jedoch noch keine Kennzahlen, so dass sie keine genaue Angabe zur Zeitersparnis machen kann.

Die Stadt plant mittelfristig das Bauaktenarchiv vollständig zu digitalisieren und somit weitere Synergien für die digitale Bearbeitung von Bauanträgen zu nutzen. Aufgrund der dazu umfangreichen Arbeiten plant die Stadt Bornheim die erforderlichen Schritte unter Nutzung von externen Leistungsanbietern durchzuführen.

→ Die Stadt Bornheim nutzt die entstehenden Synergien und Vorteile des digitalen Arbeitens.

4.3.9 Transparenz

→ Feststellung

Die Stadt Bornheim hat für den Bereich der Bauaufsicht bislang Ziele und drei Kennzahlen festgelegt, die sie regelmäßig erhebt. Die Aussagekraft ist jedoch begrenzt.

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.

In vielen überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten eine bedarfsgerechte Anpassung der Personalausstattung erschweren. Die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit lässt sich 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
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 Aufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	Kostendeckungsgrad und Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
Personal-/Leistungskennzahlen	Anträge je Sachbearbeiter Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet) Fristgerecht erteilte Baugenehmigungen in Prozent

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
	Fristgemäße Bearbeitung von Bauanträgen in Prozent
Rechtmäßigkeit des Handelns	Klagequote insgesamt Quote der „verlorenen“ Klagen

Die **Stadt Bornheim** ermittelt aktuell die Anzahl der Genehmigungsverfahren, die Personalaufwendungen sowie die Gebühreneinnahmen und setzt diese in Relation zur Einwohnerzahl. Aus Sicht der gpaNRW sollten diese Kennzahlen ergänzt werden. Nutzt die Stadt die vorhandene Fachsoftware konsequent, können einige Kennzahlen automatisiert ermittelt werden, vorausgesetzt die Datengrundlagen werden verlässlich fortgeführt.

Im Haushalt hat die Stadt Bornheim als strategisches Ziel die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften bei Bautätigkeiten im Stadtgebiet definiert. Als operative Ziele sind rechtssicheres Verwaltungshandeln, zeitnahe Antragsbearbeitung und Vermeidung von Ordnungswidrigkeiten durch qualitativollen Service (Information und Beratung) jeweils unter Berücksichtigung gegebener Ressourcen definiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte auch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung als Ziel definieren. Die Einhaltung der vorgegebenen Ziele sollte die Stadt mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollte sie zur Steuerung der Bauaufsicht nutzen. Dazu sollte sie mindestens die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

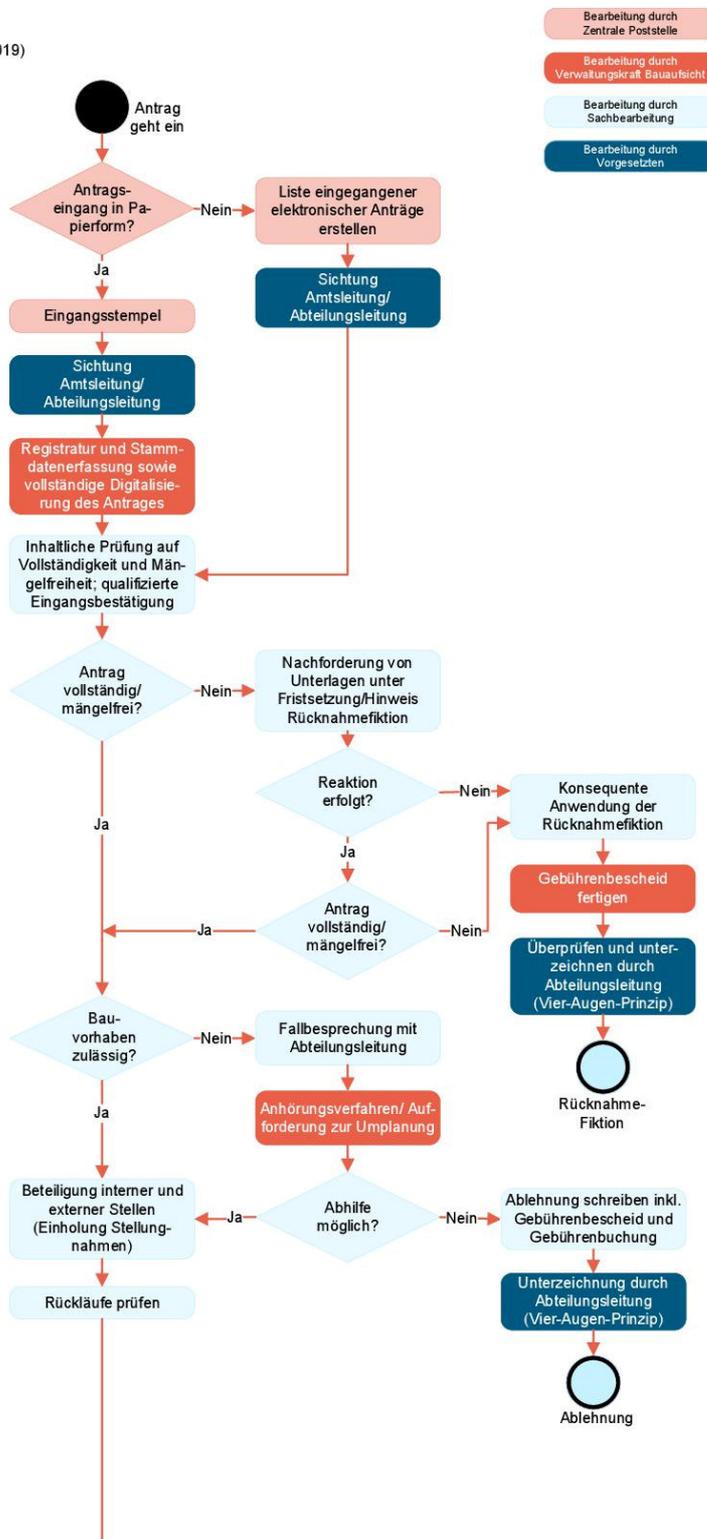
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
			E0.1	Die Stadt Bornheim sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen.	142
F1	Die Stadt Bornheim wendet die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 konsequent an. Der Themenbereich „Bauberatung“ bedarf aus Sicht der gpaNRW der Optimierung.	142	E1.1	Die Stadt Bornheim sollte die offenen Sprechstunden in der Bauaufsicht reduzieren und die Bauberatung künftig vorwiegend auf Terminbasis durchführen.	143
			E1.2	Die Stadt Bornheim sollte die zeitliche Inanspruchnahme der Sachbearbeitung für die Bauberatung statistisch erfassen.	143
F2	Die Stadt Bornheim hat bislang die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche der Bauaufsicht nicht schriftlich und somit nicht verbindlich fixiert. Sie hat die Tätigkeiten der Bauaufsicht in Workflows dargestellt und somit transparent aufbereitet. Die Stadt verfügt bereits über die Möglichkeit, Baugenehmigungsverfahren vollständig digital abzuwickeln.	143			
F3	Die Stadt erhebt keine statistischen Daten zur Laufzeit von Fällen des normalen Genehmigungsverfahrens.	146	E3	Da die Bearbeitung von normalen Baugenehmigungsverfahren in der Regel deutlich umfangreicher ist, sollte die Stadt diese Fälle separat erfassen und auch die entsprechenden Laufzeiten separat erheben.	148
F4	Die Stadt Bornheim reiht sich im interkommunalen Vergleich unterhalb des Medians ein. Demnach bearbeiten mehr als die Hälfte der betrachteten Bauaufsichtsbehörden mehr Fälle je Sachbearbeiter-Vollzeit-Stelle. Eine Ermittlung der Anzahl von unbearbeiteten Fällen (Arbeitsrückstände) ist aufgrund der fehlenden Datenlage in Bornheim nicht möglich.	149	E4.1	Die Stadt Bornheim sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und gleichzeitig ermitteln, wie viele Fälle je Sachbearbeiter Vollzeit-Stelle abschließend bearbeitet wurden. Beide Kennzahlen kann sie als Steuerungsinstrument nutzen. So kann die Stadt Bornheim die Auslastung des Personal dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				auf Überlastungen oder zu geringe Auslastung der Sachbearbeitung reagieren.	
			E4.2	Die Stadt Bornheim sollte verlässlich die Anzahl der unbearbeiteten Baugenehmigungsverfahren ermitteln und unterjährig fortschreiben, um eine negative Tendenz in der Entwicklung der rückständigen Fälle frühzeitig erkennen zu können.	151
F5	Die Stadt Bornheim hat für den Bereich der Bauaufsicht bislang Ziele und drei Kennzahlen festgelegt, die sie regelmäßig erhebt. Die Aussagekraft ist jedoch begrenzt.	153	E5	Die Stadt Bornheim sollte auch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung als Ziel definieren. Die Einhaltung der vorgegebenen Ziele sollte die Stadt mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollte sie zur Steuerung der Bauaufsicht nutzen. Dazu sollte sie mindestens die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.	154

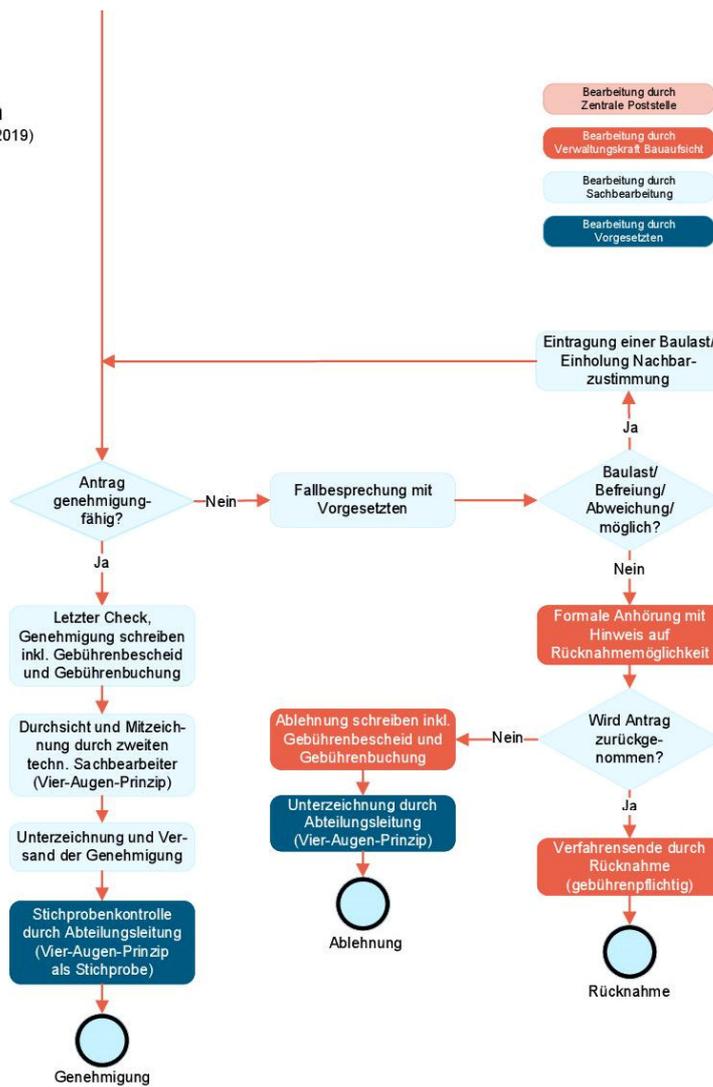
Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Bornheim
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 2



- Bearbeitung durch
Zentrale Poststelle
- Bearbeitung durch
Verwaltungskraft Bauaufsicht
- Bearbeitung durch
Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch
Vorgesetzten

Prozessablauf Bornheim
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Die **Stadt Bornheim** hat für das Aufgabenfeld „Vergabe“ eine umfassende Vergaberichtlinie erlassen und eine **zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Die organisatorischen Maßnahmen sind grundsätzlich gut geeignet, Vergaben rechtssicher und routiniert erledigen zu können. Die einzelnen Aufgaben der Bedarfsstellen und der zentralen Vergabestelle sind jedoch bislang nicht klar voneinander abgegrenzt und somit nicht verbindlich zugewiesen.

Aktuell wickelt die Stadt ihre Vergaben noch nicht vollumfänglich elektronisch ab. Bislang nutzt die Stadt noch kein **Vergabemanagementsystem**, welches sämtliche Verfahrensschritte digital ermöglicht und allen am Vergabeverfahren beteiligten Stellen den Zugriff auf eine manipulationsichere, digitale Vergabeakte ermöglicht.

Die Vorgaben zur **Korruptionsprävention** sind umfangreich und verständlich. Die Stadt sollte die Regelungen regelmäßig aktualisieren. Hierzu gehört auch die ständige Auswertung, ob die Maßnahmen ausreichen, um Korruptionsgefahren innerhalb der Verwaltung frühzeitig zu erkennen und effektiv vorzubeugen. Besonders positiv ist, dass die Stadt ein umfangreiches **Risiko-managementsystem** entwickelt hat, welches auch die Korruptionsbekämpfung als wesentlichen Baustein beinhaltet. Aufgrund der besonderen Sensibilität der Thematik rät die gpaNRW dazu, Maßnahmen zur Korruptionsprävention regelmäßig mit den Beschäftigten zu erörtern.

Sponsoring nimmt in Bornheim eine eher untergeordnete Rolle ein. Dennoch hat die Stadt den Themenbereich durch eine Verfahrensanweisung gut reglementiert. Aus Sicht der gpaNRW bedarf der Bereich jedoch der Nachschärfung, beispielsweise im Bereich der Transparenz.

Die Stadt hat bislang keine verbindlichen Regelungen für ein strukturiertes und verbindliches **Bauinvestitionscontrolling (BIC)** erlassen. Als Ergebnis der Betrachtung einzelner Baumaßnahmen der Stadt Bornheim ist zu erkennen, dass die Stadt der Vorbereitung und Planung von Baumaßnahmen mehr zeitliche und fachliche Ressourcen 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 Nachträgen beinhalten, um Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte zu erarbeiten. Auf die

Bedeutung und die Notwendigkeit eines strukturierten BIC geht die gpaNRW in diesem Bericht näher ein.

Die Betrachtung von bereits zurückliegenden **Baumaßnahmen** zeigt, dass Defizite im Bereich der vollumfänglichen, transparenten Dokumentation von Baumaßnahmen existieren. Neben der nachvollziehbaren Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben, z.B. zur Einholung von Negativauskünften aus dem Gewerbezentral- oder dem Vergaberegister NRW, sind zum Teil hohe Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme von Baumaßnahmen festzustellen, deren Ursache und verwaltungsmäßigen Abwicklung nicht nachvollziehbar dokumentiert sind.

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 Bornheim** aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Durch die Vergaberichtlinie sowie durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle hat die Stadt Bornheim gute Vorbereitungen getroffen, um Vergaben rechtssicher und routiniert abzuwickeln. In Einzelaspekten bedürfen die Vergaben einer Ergänzung.

- Die örtliche Rechnungsprüfung wird bei allen Vergabemaßnahmen ab einem Auftragswert von 5.000 Euro netto konsequent beteiligt. Diese Vorgehensweise stellt sicher, dass die beabsichtigten Schutzmechanismen auch bei kleineren Aufträgen greifen.

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 vergabe-rechtlichem 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 Bornheim** regelt die wesentlichen Vorgaben rund um das Thema „Vergabe“ in ihrer Vergaberichtlinie¹⁵. Diese wird ergänzt durch die Dienstanweisung zur Korruptionsverhütung¹⁶. Die Stadt hat eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Diese ist organisatorisch beim Rechtsamt der Stadt angesiedelt. Die ZVS übernimmt alle Vergaben der Stadt ab einer Auftragssumme von 15.000 Euro netto.

→ **Feststellung**

Vergaben unterhalb von 15.000 Euro netto wickeln die Bedarfsstellen in eigener Zuständigkeit ab. Hierzu ist Fachwissen im komplexen Vergaberecht erforderlich, welches jedoch nicht in allen Bedarfsstellen vorhanden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte Ihre Vergaberichtlinie so anpassen, dass Vergaben im Sinne der Verordnung zur Beschleunigung von Investitionen¹⁷ bis 15.000 Euro netto im Zuge von Direktaufträgen vergeben werden dürfen. Gleichzeitig sollte die örtliche Rechnungsprüfung in solchen Fällen die Prüfungen intensivieren.

Die Stadt Bornheim gibt an, dass sie ihre internen vergaberechtlichen Bestimmungen erneuern möchte. Die Muster-Vergabedienstanweisung der gpaNRW könnte hierbei eine gute Hilfestellung bieten.

In der Vergaberichtlinie der Stadt Bornheim wird bestimmt, dass die durchführende Stelle das Vergabeverfahren vollständig in einem Vergabevermerk zu dokumentieren hat. Die Regelung lässt jedoch eine exakte Aufgabenabgrenzung zwischen Bedarfsstelle und ZVS vermissen. Demnach ist nicht klar geregelt, welche Stelle beispielsweise für die Einhaltung der Veröffentlichungs- und Informationspflichten oder für die Einholung von Auskünften aus dem Vergabe- sowie Gewerbezentralregister zuständig ist.

¹⁵ Vergaberichtlinie der Stadt Bornheim vom 20. Februar 2019

¹⁶ Dienstanweisung zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Stadtverwaltung Bornheim vom 14. Januar 2020

¹⁷ Runderlass des Ministeriums der Finanzen zur Beschleunigung von Investitionen durch die Erhöhung vergaberechtlicher Wertgrenzen für die Beschaffung von Leistungen vom 16. Februar 2021

Gemäß der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Bornheim¹⁸ in Verbindung mit der Vergaberichtlinie der Stadt sind dem Rechnungsprüfungsamt alle Vergaben mit einem Auftragswert ab 5.000 Euro netto vor Erteilung der Aufträge zur Prüfung zuzuleiten. Von dort aus erfolgt eine Prüfung der Vergabemaßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen.

Für die Abwicklung von Vergabemaßnahmen nutzt die Stadt Bornheim grundsätzlich die Papierakte als führendes Medium. Lediglich Veröffentlichungen erfolgen über elektronische Vergabeplattformen. Ein vollumfängliches Vergabemanagementsystem nutzt die Stadt aktuell nicht.

Elektronische Vergabemanagementsysteme stellen sicher, dass alle am Verfahren beteiligten Stellen mit denselben Unterlagen arbeiten. Weiterhin können so Reibungsverluste durch die Weiterleitung der Papierakten vermieden werden. Besonders vorteilhaft ist, dass für jeden Vergabevorgang eine vollständige, manipulationssichere, elektronische Akte existiert.

Grundsätzlich sollten elektronische Vergabemanagementsysteme folgende Funktionen ermöglichen:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung, z.B. Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen, z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen,
- Anbindung zur E-Vergabeplattform, z.B. www.evergabe.nrw.de,
- Termin- und Fristenplaner,
- Auswertemöglichkeiten,
- Verwaltung von Nachträgen sowie
- Hinterlegung und Steuerung eines Workflows mit konkreten Berechtigungen.

Durch den hinterlegten Workflow und die interne Plausibilitätsprüfung können Fehler im Vergabeverfahren noch vor Veröffentlichung erkannt und somit effektiv verhindert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte ein elektronisches Vergabemanagementsystem einführen und ihre Vergabe künftig ausschließlich und vollumfänglich elektronisch durchführen.

Die Stadt sollte im Zuge der Implementierung neuer Softwareprodukte beachten, dass die Betreuung und Pflege der Software Arbeitsaufwand verursacht, der bei der Personalbemessung zu berücksichtigen ist.

Das Vergabewesen ist in seiner Gesamtheit hoch komplex und damit fehleranfällig. Die Mitarbeitenden der zentralen Vergabestelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung müssen daher

¹⁸ Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Bornheim vom 01. Juni 2019

über besondere Fachkenntnisse verfügen und stets aktuell halten. Hierzu dient insbesondere die regelmäßige Fortbildung der Bediensteten. 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.

Die Vergaberichtlinie der Stadt Bornheim beinhaltet umfangreiche Regelungen, wie mit Nachtragsaufträgen umzugehen ist. Diese sind grundsätzlich gut geeignet, Nachträge rechtssicher abzuwickeln. Nähere Ausführungen dazu befinden sich im Kapitel „5.6.2. Organisation des Nachtragswesens“.

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 Vergaberichtlinie der Stadt Bornheim trifft keine verbindliche Regelung, dass Lieferungen und Leistungen zwingend formal abzunehmen sind. Auch wenn die Stadt im Zuge der betrieblichen Übung formelle Abnahmen regelhaft durchführt, sollte sie diese zur Pflicht machen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte in ihrer Dienstanweisung verbindlich aufnehmen, dass Baumaßnahmen gemäß § 12 VOB/B formal abzunehmen sind.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der Stadt Bornheim ist sehr umfangreich und bei konsequenter Anwendung gut geeignet, Korruptionsfällen verlässlich vorzubeugen. Die Dienstanweisung wird ergänzt durch das strukturierte Risikomanagementsystem der Stadt Bornheim.

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 KorruptionsbG¹⁹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

¹⁹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- *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 Bornheim** hat ein umfassendes Risikomanagementsystem für die Stadtverwaltung erstellt. Das Konzept soll eine Orientierungshilfe für alle Führungskräfte und Beschäftigte der Stadt sein. Es beschreibt die Grundlagen des Risikomanagements und skizziert darüber hinaus dessen Komponenten, die Organisations- und Kommunikationsstrukturen sowie Prozesse. Im Wesentlichen fußt das Risikomanagementsystem auf eine umfassende Risikoanalyse und skizziert darauf aufbauend drei interne Verteidigungslinien. Ein bedeutender Baustein der dritten Verteidigungslinie ist die Implementierung eines internen Kontrollsystems (IKS), welches die Stadt Bornheim sukzessive aufbauen möchte. Die Korruptionsprävention ist ebenfalls ein Baustein der dritten Verteidigungslinie.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim hat mit der Einführung eines umfassenden Risikomanagementsystems eine gute Grundlage geschaffen, Risiken für die Stadtverwaltung zu erkennen, zu analysieren und etwaige Abwehr- oder Kompensationsmaßnahmen anzustoßen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte die im Konzept zum strukturierten Risikomanagement beschriebenen Maßnahmen weiter vorantreiben und umsetzen.

Unabhängig vom neuen Risikomanagementsystem verfügt die Stadt Bornheim über eine separate Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Ziel der Dienstanweisung ist es, allen Beschäftigten der Stadtverwaltung eine Hilfestellung und gleichzeitig eine verbindliche Handlungsanweisung zum Thema Korruptionsprävention zu geben. Die Stadt legt Wert darauf, dass bereits jeder Anschein, dass Beschäftigte für persönliche Vorteile im Zusammenhang mit ihrer Aufgabenerfüllung empfänglich sein könnten, wirksam vermieden wird.

Weiterhin erläutert die Stadt, was in Bezug auf die Annahme von Vergünstigungen zu beachten ist. Sie definiert unbestimmte Begriffe, klärt über grundsätzliche Verbote auf und gibt konkrete Handlungsanweisungen für Korruptionsverdachtsfälle.

Neben der Verpflichtung zur Bestellung eines Antikorruptionsbeauftragten definiert sie organisatorische Maßnahmen sowie Kontrollmechanismen zur Korruptionsprävention.

Gemäß § 19 Absatz 2 KorruptionsbG sind korruptionsgefährdete Bereiche innerhalb einer Verwaltung festzulegen. Die Stadt Bornheim stellt in ihrer Dienstanweisung lediglich allgemein fest, dass alle Bereiche, die Aufträge vergeben, Fördermittel bewilligen, Kontrolltätigkeiten ausüben etc. besonders gefährdet sind. Die Analyse zum Risikomanagementsystem geht schwerpunktmäßig auf alle Risiken der Verwaltung, deren Eintrittswahrscheinlichkeiten sowie auf den Schweregrad der möglichen Folgen ein. Auf die Erstellung einer konkreten und umfassenden Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention hat die Stadt jedoch bislang verzichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei die Beschäftigten einbeziehen. Die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sollte sie im konkreten Einzelfall ermitteln, analysieren und individuelle Maßnahmen zur Korruptionsprävention festlegen.

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 nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

Weiterhin wird in der Dienstanweisung bestimmt, dass in besonders gefährdeten und für Rotation geeigneten Bereichen, zur Korruptionsvorbeugung alle fünf Jahre ein Austausch des Personals erfolgen sollte. In der Praxis dürfte insbesondere das Rotationsgebot bei mittleren kreisangehörigen Kommunen Probleme verursachen, da in einigen Bereichen, z.B. technische Abteilungen in der Bauaufsicht, eine Rotation nicht so einfach möglich sein dürfte. Dies bedingt, dass die Stadt ggf. Alternativen zur Rotation entwickeln muss. Die Stadt Bornheim hat diesem Umstand bereits Rechnung getragen, da sie bei fehlender Rotationsmöglichkeit eine besonders ausgeprägte Dienstaufsicht vorsieht.

Die Stadt Bornheim nimmt ihre leitenden Kräfte in besondere Verantwortung. Diese haben im Zuge ihrer Führungsverantwortung die Dienst- und Fachaufsicht unter Beachtung der Korruptionsindikatoren auszuüben. Sie haben darauf hinzuwirken, dass ein „Klima“ verhindert wird, das die einen Korruptionsverdacht anzeigenden Beschäftigten in eine Abseitsposition drängt.

Eine Kommune sollte das Thema „Korruption“ bei allen Mitarbeitenden stets präsent und aktuell halten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass durch Fluktuation ständig neue Kräfte in den Dienst der Stadtverwaltung eintreten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte ihre Mitarbeitenden regelmäßig, z.B. jährlich, im Hinblick auf Korruptionsgefahren schulen und sensibilisieren.

§ 16 KorruptionsbG NRW legt fest, dass Mandatsträger²⁰ Auskunft über den ausgeübten Beruf, die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und Organen, über Beraterverträge sowie über die Funktion in Vereinen oder vergleichbaren Gremien geben müssen. Diese Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Die Stadt Bornheim hat sich dazu entschlossen, die erforderlichen Angaben auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen. So können sich Interessierte jederzeit ohne besonderen Aufwand informieren. Die Stadt Bornheim kommt dem Transparenzgedanken der gesetzlichen Vorschrift daher vollumfänglich nach.

Die Hauptverwaltungsbeamten haben gemäß § 17 KorruptionsbG NRW Nebentätigkeiten nach § 49 Absatz 1 LBG²¹ vor Übernahme dem Rat anzuzeigen. Weiterhin haben Sie dem Rat bis zum 31. März jeden Jahres eine Aufstellung über Art, Umfang und Verdienst aus den Nebentätigkeiten vorzulegen. Die Stadt Bornheim hat bislang auf eine entsprechende Information an den Rat verzichtet. Alternativ hat sie die pauschalen Vergütungssätze für die häufigsten Nebenämter auf der Internetseite der Stadt veröffentlicht. Diese Vorgehensweise genügt jedoch nicht dem Transparenzgedanken aus § 17 KorruptionsbG NRW.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte künftig Ihren Vorlage- und Veröffentlichungspflichten aus § 17 KorruptionsbG verlässlich nachkommen.

Die Stadt hat bereits während der Prüfung mitgeteilt, dass sie für die Ratssitzung im Dezember 2021 eine entsprechende Vorlage einbringen und somit ihre Informationspflicht nachträglich erfüllen wird. Ab dem Jahr 2022 ist eine zeitgerechte, regelmäßige und somit dem Gesetz entsprechende Information an den Stadtrat vorgesehen.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim hat verbindliche Regelungen geschaffen, die gut geeignet sind, Sponsoringmaßnahmen rechtssicher abzuwickeln. Um bei Sponsoringmaßnahmen ein Höchstmaß an Transparenz zu wahren, sind bei den bestehenden Regelungen Ergänzungen notwendig.

²⁰ Nach § 1 Absatz 1 Nr. 3 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW zählen dazu Mitglieder in den Organen und Ausschüssen der Gemeinde, Mitglieder der Bezirksvertretungen bzw. Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger.

²¹ § 49 Absatz 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG): Genehmigung zur Übernahme eines Nebenamtes, zur Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit etc.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die kommunalen Bestimmungen zum Sponsoring sollten nachfolgende Aspekte aufnehmen:

- 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 Bornheim** gibt an, dass Sponsoring dort eine eher untergeordnete Rolle einnimmt. Sie nimmt Sponsoringleistungen in Zusammenhang mit kulturellen Veranstaltungen oder zu kommunalen Anlässen, etwa von Stadtfesten, an. Als Sponsoren betätigen sich in der Regel die örtlichen Kreditinstitute sowie die örtlichen Ver- und Entsorgungsbetriebe.

Um jeden Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden, sind die Kommunen verpflichtet mit Sponsoringleistungen neutral, unabhängig und transparent umzugehen.

Die Stadt Bornheim hat in ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention darauf hingewiesen, dass der Bürgermeister Rahmenbedingungen zum Sponsoring zu erlassen hat, die zu beachten sind. Die Stadt Bornheim hat eine umfangreiche Handreichung zum Sponsoring²² erlassen. Neben Begriffsdefinition legt die Stadt fest, dass Sponsoring nur dann zulässig ist, wenn der Anschein einer möglichen Beeinflussung bei der Wahrnehmung des Verwaltungshandelns nicht zu erwarten ist. Weiterhin dürfen keine sonstigen Hinderungsgründe im Einzelfall entgegenstehen.

²² Allgemeine Rahmenbedingungen zum Umgang mit Sponsoring vom 18.03.2009

Um sicherzustellen, dass Sponsoring keinen Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen hat und um Transparenz und Kontrolle gewährleisten zu können, hält die Stadt jede Vereinbarung über Sponsoring in einem schriftlichen Vertrag fest. Dieser Kontrakt soll insbesondere wiedergeben, welche Tätigkeit gefördert wird, welche spezifischen Leistungen der Sponsor erbringt und welche Verpflichtungen im Gegenzug die Stadt trifft. Hierzu gibt die Stadt einen konkreten Mustervertrag vor, der der Sponsoringrichtlinie als Anlage beigefügt ist.

Der Mustervertrag enthält Regelungen zu Leistungen und Gegenleistungen, zu Haftungs- und Instandsetzungspflichten sowie zur zeitlichen Befristung.

Bislang hat die Stadt keine Regelungen getroffen, wer dort über die Annahme oder Ablehnung von konkreten Sponsoringmaßnahmen entscheidet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte konkrete Regelungen erlassen, die den Entscheidungsprozess zur Annahme oder Ablehnung von Sponsoringangeboten sowie die jeweiligen Zuständigkeiten, verbindlich vorgeben.

Die Stadt hat weiterhin keine Regelungen getroffen, die den Transparenzgedanken des Sponsorings aufgreifen. Aus Sicht der gpaNRW muss Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Dies wird z.B. dadurch erreicht, dass die Stadt auf ihrer Internetseite oder im Zuge von öffentlichen Ratsvorlagen einmal jährlich detailliert informiert, welche Sponsoringleistungen die Stadt angenommen hat. Dabei sollte der Sponsor, der Wert der Sponsoringleistung und der Verwendungszweck deutlich erkennbar sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte konkrete Bestimmungen vorgeben, die festlegen, wie und in welchem zeitlichen Rhythmus die Öffentlichkeit über Sponsoringmaßnahmen informiert werden soll.

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 Bornheim wendet aktuell kein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling an. Im Hinblick auf die geplanten Investitionssummen im Baubereich sieht die gpaNRW Verbesserungspotenzial.

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 Bornheim** zeigt eine rege Investitionstätigkeit. So plant sie in den Jahren 2022 – 2025 investive Ausgaben von rund 166 Mio. Euro. Den größten Anteil von rund 136,6 Mio. Euro (rd. 82 Prozent) möchte die Stadt für Baumaßnahmen ausgeben. Aufgrund dieses Gesamtvolumens sollten die Abläufe im Baubereich besondere Aufmerksamkeit erfahren.

Das BIC soll nicht nur eine Baukostenkontrolle sein. Es soll ein Steuerungsinstrument für eine Kommune sein, welches mit verschiedenen Aufgaben in 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 Baumaßnahme. Es beinhaltet die Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit für die Haushaltsplanung sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten bis zum Rückbau (Lebenszyklus) und die Abwägung von Alternativen in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse. 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. Eine Kommune sollte hierzu Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen erstellt haben. Sinnvollerweise sollte die für das BIC verantwortliche Organisationseinheit aufgrund der Informationsbündelung und der Entscheidungsvorbereitung nahe bei der Verwaltungsführung angesiedelt sein.

Grundlage des internen Verfahrens sind die folgenden Projektphasen²³

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.

²³ Siehe hierzu auch KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

Weiterhin ist in § 13 Absatz 2 KomHVO NRW²⁴ 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. Als weiterer, wesentlicher Bestandteil 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 insbesondere 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. 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 häufig 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 Abweichungen von durchgeführten Kostenschätzungen. Bei der Stadt Bornheim sind die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragssummen höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Nähere Ausführungen machen wir unter Ziffer „5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert“.

Eine eigenständige oder zentral organisierte Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen gibt es in der **Stadt Bornheim** nicht. Dennoch finden innerhalb der Verwaltung vor und während größerer Baumaßnahmen Abstimmungsprozesse statt, die einem Bauinvestitionscontrolling sehr nahekommen. Hierzu sind die jeweils zuständigen Ressorts eng verzahnt und informieren engmaschig die Verwaltungsführung. Bei größeren Projekten beauftragt die Stadt Bornheim externe Fachbüros mit unterstützenden Ingenieurleistungen. Bei der Bedarfsplanung bindet sie die zuständigen Fachämter und späteren Nutzer ein und beteiligt sie am Planungsprozess. Wesentliche Entscheidungen zu Art und Umfang einer Baumaßnahme trifft nach fachlicher Vorbereitung durch die Verwaltung der Rat. Nachdem die Mittel bereitgestellt wurden, werden die Planungen konkretisiert. In die tieferen Planungsprozesse sind Amtsleitungen und bei Großprojekten auch die Dezernenten mit eingebunden. Im Bedarfsfall werden wichtige Informationen im Verwaltungsvorstand besprochen und entsprechende Entscheidungen getroffen. Bei Bedarf werden in politischen Gremien notwendige weitgehende Beschlüsse gefasst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte die bestehenden und in der Praxis gelebten Abstimmungs- und Beteiligungsstrukturen bei Baumaßnahmen zu einem formellen und verbindlichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen. Die entsprechenden Vorgaben sollte sie in einer Dienstanweisung festlegen.

²⁴ Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung – KomHVO NRW)

Die Kostenentwicklung im Baubereich war in den letzten Jahren sehr massiv und lag deutlich über der allgemeinen Kostensteigerungsrate. Baumaßnahmen der öffentlichen Hand unterliegen oftmals jahrelanger Vorbereitungszeiten, so dass zugrundeliegende Kostenschätzungen innerhalb kurzer Zeit zur Makulatur werden. Zu berücksichtigen ist, dass die personellen Ressourcen zur Vorbereitung und Umsetzung von Baumaßnahmen innerhalb der Verwaltung begrenzt sind. Erschwerend kommt der Umstand hinzu, dass die Baubranche seit vielen Jahren volle Auftragsbücher hat. Viele Kommunen haben inzwischen Probleme, geeignete Firmen für die Realisierung von Bauprojekten zu finden.

In der Folge kommt es häufig dazu, dass die Stadt eingeplante, investive Mittel nicht verausgaben kann. Dies führt zu Ermächtigungsübertragungen in die Folgejahre, die nicht nur aus Sicht des Haushaltsrechts kritisch zu sehen sind, sondern auch in der praktischen Umsetzung zu einem Maßnahmenstau führen. Nähere Ausführungen dazu sind dem Finanzbericht (Ziffer 1.4.3 Ermächtigungsübertragung) zu entnehmen.

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 Bornheim vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Bei der Stadt Bornheim kommt es bei einigen Baumaßnahmen zu größeren Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei fallen neben Kostensteigerungen auch zum Teil deutlich geringere Abrechnungssummen auf. Sowohl Kostenüber- als auch Kostenunterschreitungen haben in Bornheim einen spürbaren Einfluss auf die abgerechneten Leistungen.

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 Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro netto²⁵.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2019

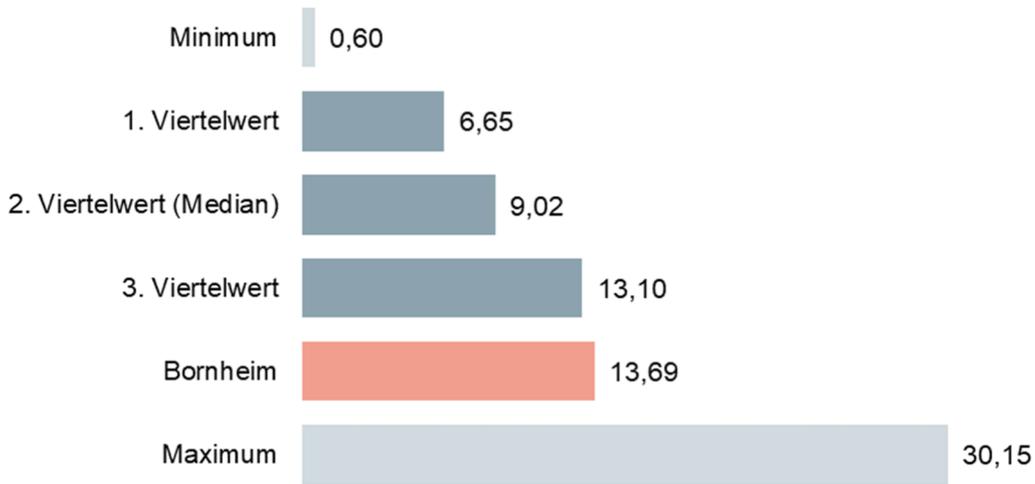
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.778.098	
Abrechnungssummen	2.811.170	
Summe der Unterschreitungen	128.237	4,62
Summe der Überschreitungen	161.309	5,81

Für das Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Bornheim 18 abgerechnete Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto gemeldet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 412.500 Euro netto. 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.

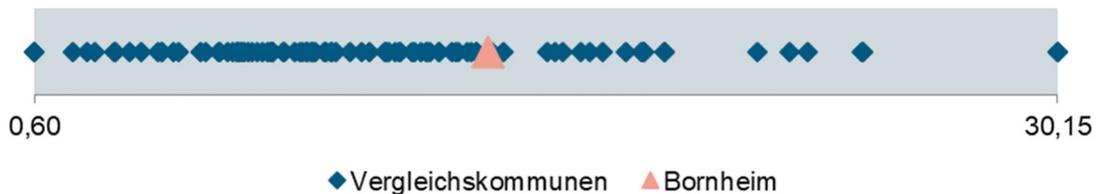
Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Bornheim damit wie folgt ein:

²⁵ Ohne Unterscheidung zwischen Liefer-/Dienstleistungen und Baumaßnahmen

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 97 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen geringere Abweichungen auf. Insbesondere bei komplexen Maßnahmen, etwa bei aufwendigen Baumaßnahmen, können Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Bornheim Einfluss auf die Anzahl und den Umfang der erforderlichen Nachträge nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt liegt in der Vorbereitung von Baumaßnahmen. Bornheim 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.

Bei der Stadt Bornheim ist festzustellen, dass es häufig auch zu Schlussrechnungssummen kommt, die deutlich geringer sind, als der ursprüngliche Auftragswert. Dies ist auf den ersten Blick zwar erfreulich, dennoch gibt dieser Umstand ebenfalls einen Hinweis darauf, dass die Vorbereitung der Maßnahme nicht passgenau erfolgt ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte der Maßnahmenvorbereitung und besonders der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollte sie genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen. Weiterhin sollte sie grobe Schätzungen und nicht passgenaue Kalkulationen vermeiden.

→ **Empfehlung**

Nach Abschluss einer Maßnahme sollte die Stadt Bornheim im Zuge eines Berichtswesens einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung sollten hinsichtlich der Ursachen analysiert werden, so dass wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangt werden.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim hat klare und verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nachträgen erlassen. Weiterhin hat sie sichergestellt, dass die örtliche Rechnungsprüfung bei Nachaufträgen zu beteiligen ist. Die Regelungen sind grundsätzlich gut geeignet, Nachträge rechtssicher und transparent abzuwickeln. Auf die Einrichtung eines strukturierten Nachtragsmanagements hat die Stadt bislang jedoch verzichtet.

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.*

Die **Stadt Bornheim** hat das Themenfeld „Nachträge“ in ihrer Vergaberichtlinie beschrieben und entsprechende Vorgaben erlassen. Demnach ist bei Nachträgen ab 1.500 Euro netto bei Liefer- und Dienstleistungen und ab 3.000 Euro netto bei Bauleistungen vor Ausführung ein schriftlicher Nachauftrag zu erteilen, wenn dadurch die ursprüngliche Auftragssumme um mehr als zehn Prozent, höchstens 45.000 Euro netto, überschritten wird. Nachträge, die die ursprüngliche Auftragssumme um mehr als zehn Prozent oder mehr als 45.000 Euro netto übersteigen, bedürfen der vorherigen Zustimmung des zuständigen Ausschusses, sofern dieser auch über die Vergabe des Hauptauftrages entschieden hat. Die Stadt bestimmt, dass auch für Nachauf-

träge die Bestimmungen über die Vergabeprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt sinngemäß anzuwenden sind, so dass die örtliche Rechnungsprüfung alle Nachträge ab einer Auftragssumme von 5.000 Euro netto vor Auftragserteilung prüfen muss.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt Bornheim bisher nicht eingerichtet. Sie nimmt keine systematische Auswertung des Umfangs und der zugrundeliegenden Ursachen für die Nachträge vor. Eine Auswertung könnte jedoch gute Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte, schwerpunktmäßig in der Bedarfsermittlung oder bei den Leistungsbeschreibungen liefern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte ein strukturiertes Nachtragsmanagement einrichten und Nachträge nach Höhe und Ursache systematisch auswerten.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention				
F1	Durch die Vergaberichtlinie sowie durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle hat die Stadt Bornheim gute Vorbereitungen getroffen, um Vergaben rechtssicher und routiniert abzuwickeln. In Einzelaspekten bedürfen die Vorgaben einer Ergänzung.	161		
F2	Vergaben unterhalb von 15.000 Euro netto wickeln die Bedarfsstellen in eigener Zuständigkeit ab. Hierzu ist Fachwissen im komplexen Vergaberecht erforderlich, welches jedoch nicht in allen Bedarfsstellen vorhanden ist.	162	E2.1 Die Stadt Bornheim sollte Ihre Vergaberichtlinie so anpassen, dass Vergaben im Sinne der Verordnung zur Beschleunigung von Investitionen bis 15.000 Euro netto im Zuge von Direktaufträgen vergeben werden dürfen. Gleichzeitig sollte die örtliche Rechnungsprüfung in solchen Fällen die Prüfungen intensivieren.	162
			E2.2 Die Stadt Bornheim sollte ein elektronisches Vergabemanagementsystem einführen und ihre Vergabe künftig ausschließlich und vollumfänglich elektronisch durchführen.	163
			E2.3 Die Stadt Bornheim sollte in ihrer Dienstanweisung verbindlich aufnehmen, dass Baumaßnahmen gemäß § 12 VOB/B formal abzunehmen sind.	164
F3	Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der Stadt Bornheim ist sehr umfangreich und bei konsequenter Anwendung gut geeignet, Korruptionsfällen verlässlich vorzubeugen. Die Dienstanweisung wird ergänzt durch das strukturierte Risikomanagementsystem der Stadt Bornheim.	164		

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Bornheim hat mit der Einführung eines umfassenden Risikomanagementsystems eine gute Grundlage geschaffen, Risiken für die Stadtverwaltung zu erkennen, zu analysieren und etwaige Abwehr- oder Kompensationsmaßnahmen anzustoßen.	165	E4.1	Die Stadt Bornheim sollte die im Konzept zum strukturierten Risikomanagement beschriebenen Maßnahmen weiter vorantreiben und umsetzen.	165
			E4.2	Die Stadt sollte eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei die Beschäftigten einbeziehen. Die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sollte sie im konkreten Einzelfall ermitteln, analysieren und individuelle Maßnahmen zur Korruptionsprävention festlegen.	166
			E4.3	Die Stadt Bornheim sollte ihre Mitarbeitenden regelmäßig, z.B. jährlich, im Hinblick auf Korruptionsgefahren schulen und sensibilisieren.	167
			E4.4	Die Stadt Bornheim sollte künftig Ihren Vorlage- und Veröffentlichungspflichten aus § 17 KorruptionsbG verlässlich nachkommen.	167
Sponsoring					
F5	Die Stadt Bornheim hat verbindliche Regelungen geschaffen, die gut geeignet sind, Sponsoringmaßnahmen rechtssicher abzuwickeln. Um bei Sponsoringmaßnahmen ein Höchstmaß an Transparenz zu wahren, sind bei den bestehenden Regelungen Ergänzungen notwendig.	167	E5.1	Die Stadt Bornheim sollte konkrete Regelungen erlassen, die den Entscheidungsprozess zur Annahme oder Ablehnung von Sponsoringangeboten sowie die jeweiligen Zuständigkeiten, verbindlich vorgeben.	169
			E5.2	Die Stadt Bornheim sollte konkrete Bestimmungen vorgeben, die festlegen, wie und in welchem zeitlichen Rhythmus die Öffentlichkeit über Sponsoringmaßnahmen informiert werden soll.	169
Bauinvestitionscontrolling					
F6	Die Stadt Bornheim wendet aktuell kein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling an. Im Hinblick auf die geplanten Investitionssummen im Baubereich sieht die gpaNRW Verbesserungspotenzial.	169	E6	Die Stadt Bornheim sollte die bestehenden und in der Praxis gelebten Abstimmungs- und Beteiligungsstrukturen bei Baumaßnahmen zu einem formellen und verbindlichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen. Die entsprechenden Vorgaben sollte sie in einer Dienstanweisung festlegen.	171
Nachtragswesen					
F7	Bei der Stadt Bornheim kommt es bei einigen Baumaßnahmen zu größeren Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei fallen neben Kostensteigerungen auch zum Teil deutlich geringere Abrechnungssummen	172	E7.1	Die Stadt Bornheim sollte der Maßnahmenvorbereitung und besonders der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollte sie genügend fachliche und zeitliche Ressourcen	175

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	auf. Sowohl Kostenüber- als auch Kostenunterschreitungen haben in Bornheim einen spürbaren Einfluss auf die abgerechneten Leistungen.			zur Verfügung stellen. Weiterhin sollte sie grobe Schätzungen und nicht passgenaue Kalkulationen vermeiden.	
			E7.2	Nach Abschluss einer Maßnahme sollte die Stadt Bornheim im Zuge eines Berichtswesens einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung sollten hinsichtlich der Ursachen analysiert werden, so dass wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangt werden.	175
F8	Die Stadt Bornheim hat klare und verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nachträgen erlassen. Weiterhin hat sie sichergestellt, dass die örtliche Rechnungsprüfung bei Nachaufträgen zu beteiligen ist. Die Regelungen sind grundsätzlich gut geeignet, Nachträge rechtssicher und transparent abzuwickeln. Auf die Einrichtung eines strukturierten Nachtragsmanagements hat die Stadt bislang jedoch verzichtet.	175	E8	Die Stadt Bornheim sollte ein strukturiertes Nachtragsmanagement einrichten und Nachträge nach Höhe und Ursache systematisch auswerten.	176
Maßnahmenbetrachtung					
F9	Die von der gpaNRW durchgeführte Maßnahmenbetrachtung zeigt Mängel in der Dokumentation auf. Die zur Betrachtung vorgelegten Vergabeakten sind nicht durchgängig nachzuvollziehen und teilweise lückenhaft. Die Ursachen und die exakte Zusammensetzung von Mehr- oder Minderkosten gehen aus den Maßnahmeakten nicht hervor. Auch wurden vergaberechtliche Vorgaben, z.B. die Einholung von Negativauskünften aus dem Vergaberegister oder dem Gewerbezentralregister, nicht eingehalten.				
F10	Die Vergabeakte enthält weder die rechnerische / technische Prüfung der Angebote, noch die formelle Beauftragung der angebotenen Nachtragsleistungen. Weiterhin ist nicht erkennbar, bei welchen Positionen Mindermengen aufgetreten sind, die letztlich zur Kompensation der Nachträge geführt haben.		E10	Die Stadt sollte darauf achten, dass etwaige Mengenveränderungen und daraus resultierende Mehrkosten nachvollziehbar und im Einklang mit den internen Vergabevorgaben dokumentiert werden.	

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 Bornheim

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bornheim 2012	Bornheim aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-181	-105	-275	-33,99	23,16	88,57	578	71	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	34,4	16,36	3,37	13,53	30,33	41,44	63,67	70	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	59,0	39,22	17,20	41,96	54,95	67,36	86,86	70	2019	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	k. A.	5.025	370	1.888	2.911	4.307	12.464	110	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	-52,6	61,84	-91,99	99,47	188	238	853	71	2019	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	7,28	8,74	4,23	7,43	8,58	9,92	13,80	99	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	4,58	4,70	4,05	5,24	5,74	6,61	8,25	99	2019	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	4.723	2.565	3.980	4.667	5.269	7.901	124	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	k. A.	2.471	2.396	3.112	3.595	4.118	5.716	57	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bornheim 2012	Bornheim aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.282	1.522	979	1.648	1.781	1.984	2.335	60	2019	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	161	312	27	118	180	235	368	60	2019	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	k. A	36	19	136	201	284	723	58	2019	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	171	203	148	238	276	342	498	60	2019	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	70	88	5	106	134	177	273	60	2019	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	16	67	42	131	224	301	723	60	2019	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	43	167	34	133	241	300	1.164	60	2019	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A	20	0	21	62	184	1.188	59	2019	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	k. A	56	19	172	283	521	1.255	60	2019	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.256	3.256	1.209	1.990	2.327	2.674	3.929	112	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	95	154	88	125	150	182	333	109	2019	./.
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen	280	308	234	316	352	391	620	93	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bornheim 2012	Bornheim aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
je Klasse in qm										
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	204	361	450	649	3.224	45	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	0	301	354	442	1.770	63	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	k. A.	388	217	326	391	496	656	26	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	251	210	190	264	320	368	491	87	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	293	229	124	310	392	435	707	49	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,80	11,52	7,55	10,38	12,44	16,16	29,10	91	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	k. A.	20,38	4,15	19,23	24,04	32,72	110,36	62	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,80	11,48	7,03	9,83	11,11	12,81	17,61	84	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	0	0,37	0,00	0,00	5,13	40,36	100	93	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	8,71	11,01	0,00	6,88	7,75	9,28	24,99	89	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	127	114,3	61,44	87,76	102	117	166	90	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	19,3	21,8	7,16	12,93	14,47	18,05	27,14	92	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bornheim 2012	Bornheim aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	156	153	82,08	115	135	164	342	92	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	266	319	42,65	152	208	299	578	94	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	k. A.	549	258	475	545	629	902	94	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	k. A.	513	334	469	531	609	1.019	92	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	287	70	305	379	490	964	117	2019	./.
Hilfe zur Erziehung										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	863	292	562	730	863	1.121	45	2019	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	15.462	23.192	16.332	21.204	23.336	25.622	31.581	46	2019	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	72,7	69,45	42,09	51,25	55,93	61,91	75,13	47	2019	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	60,6	40,70	28,03	40,84	47,46	54,56	70,97	47	2019	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre	25,7	32,38	12,42	25,47	28,68	37,00	52,16	47	2019	Hilfe zur Erziehung

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bornheim 2012	Bornheim aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
(Falldichte HzE gesamt)										
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	k. A.	2.685	2.238	2.569	2.737	3.174	5.366	28	2019	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	k. A.	23,2	10,0	13,2	14,5	16,4	23,2	28	2019	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	k. A.	3.086	2.855	3.382	3.598	4.345	5.410	28	2019	./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsport halls je Klasse in qm	62	52	52	76	85	98	208	93	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	247	250	235	338	383	426	562	93	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	3,51	2,46	1,05	3,33	4,34	6,18	10,55	76	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,78	1,31	0,56	1,38	2,14	2,89	5,04	76	2019	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	113	621	95	126	153	236	46	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	5,67	0,00	2,14	3,86	6,26	20	104	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	k.A.	53	85	110	131	275	53	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k. A.	103	31	55	71	104	148	59	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bornheim 2012	Bornheim aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
in Kalendertagen										
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k.A.	3,57	1,48	2,73	3,23	4,03	4,81	61	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	408	115	310	392	453	691	56	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	202	38,92	146	211	266	500	53	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro*****	34,00	56,60	15,65	49,88	74,70	98,08	192	99	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k.A.	989	290	548	761	905	1375	60	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	295	277	68	175	209	269	426	115	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	k.A.	0,58	0,26	2,76	5,50	8,46	25,70	64	2019	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k.A.	7,81	0,13	0,92	1,49	2,46	9,83	59	2019	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	k.A.	6,76	5,40	8,73	11,65	14,67	28,65	68	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bornheim 2012	Bornheim aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	k.A.	7,53	0,91	3,29	4,20	6,37	12,54	65	2019	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k.A.	8,15	1,03	3,98	6,42	17,68	58,84	56	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.	2,53	0,19	0,78	1,82	2,56	10,77	49	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