

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bad Honnef im
Jahr 2020*

Gesamtbericht

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Honnef

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Bad Honnef erreicht 2017 bis 2019 und in der Planung 2020 ausgeglichene Jahresergebnisse und unterliegt nicht mehr einem **Haushaltssicherungskonzept (HSK)**. Der Haushaltsplan 2021 hingegen ist von den Auswirkungen der Corona-Pandemie geprägt und stellt auch in der mittelfristigen Planung durchweg negative Jahresergebnisse dar, ohne jedoch eine erneute HSK-Pflicht auszulösen. Die Auswirkungen hat die Stadt entsprechend der Bilanzierungshilfe des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) zwischen 2021 und 2024 als außerordentliche Erträge veranschlagt. Dieser Betrag wird ab 2025 zu höheren Abschreibungen oder zu einer Eigenkapitalreduzierung führen.

Die positive Entwicklung seit 2017 ist vor allem Resultat guter konjunktureller Rahmenbedingungen, aber auch eigener **Konsolidierungsmaßnahmen**. Hierzu gehört beispielsweise die 2017 erfolgte deutliche Anhebung der Grundsteuer B. Seither hat die Stadt allerdings nur noch **wenige weitere Maßnahmen** ergriffen, um den steigenden Aufwendungen Rechnung zu tragen. Der positive Einfluss der konjunkturellen Entwicklung wird am strukturellen Ergebnis deutlich. Dem Jahresergebnis 2019 von rund 0,9 Mio. Euro steht ein in einer Modellrechnung ermitteltes **strukturelles Ergebnis** von minus 0,9 Mio. Euro gegenüber. Hierin sind schwankenden Erträge der Gewerbesteuer sowie Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs bereinigt. Es besteht also erneut ein hoher Handlungsdruck zu weiterer Haushaltskonsolidierung. Zudem besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche **Risiko**, dass sich weitere Rückgänge der Gewerbesteuer einstellen. Die Planung der Personalaufwendungen mit nur geringem Anstieg ohne weitere Personalaufwandskonsolidierung ist ebenfalls mit Risiken behaftet.

Bis 2019 hat die Stadt einen Teil ihrer **Verbindlichkeiten** reduziert. Dennoch liegen die Gesamtverbindlichkeiten in der Konzernbetrachtung mit 4.104 Euro je Einwohner nah am 3. Quartilwert der verglichenen Kommunen – fast 75 Prozent der verglichenen Kommunen haben also

geringere Verbindlichkeiten je Einwohner. Gleichwohl ist die Stadt Bad Honnef Ende 2019 aufgrund ihrer **guten Eigenkapitalausstattung** und einer Eigenkapitalquote 1 von 30,4 Prozent noch weit von einer Überschuldung entfernt.

Der Schuldenstand wird sich in den kommenden Jahren aufgrund der vorgesehenen **Investitionen** wieder erhöhen. Der Haushaltsplan 2021 stellt inklusive des mittelfristigen Planungszeitraums bis 2024 ein Investitionsvolumen von 69 Mio. Euro bei einer hohen Netto-Neuverschuldung von 25,2 Mio. Euro dar. Die gpaNRW sieht den Vermögenserhalt grundsätzlich positiv, da der Gebäudebestand in Teilbereichen bereits hohe Anlagenabnutzungsgrade und einen Investitionsstau aufweist.

Bad Honnef überträgt investive Auszahlungsermächtigungen einmal und veranschlagt ansonsten im darauffolgenden Jahr neu. Damit gehört Bad Honnef zu den Kommunen, die vergleichsweise geringe **Ermächtigungsübertragungen** bilden, allerdings zeigt sich ein stetiger Anstieg des veranschlagten Investitionsvolumens. In den letzten Jahren konnten Investitionen aufgrund der personellen Situation in den technischen Dienststellen sowie aufgrund der Auftragslage der Unternehmen nicht umgesetzt werden konnten. Aus Sicht der gpaNRW sollten Investitionen nur im tatsächlich umsetzbaren Umfang eingeplant werden. Insbesondere Investitionen im freiwilligen Bereich sind möglichst zu vermeiden, bis der Investitionsstau behoben ist. Zudem sollte die Stadt sollte ihre Finanzkraft weiter verbessern, um den Schuldenanstieg zu begrenzen.

Die **Haushaltssteuerung** erfolgt sachgerecht auf Basis fristgerecht erstellter Jahresabschlüsse, monatlicher Budgetberichte und Mitteilungen an die Politik zur Haushaltsausführung. Lediglich die Haushaltssatzungen wurden bisher leicht verspätet im 1. Quartal des Haushaltsjahres beschlossen. Die Stadt holt derzeit die noch fehlenden **Gesamtabschlüsse** nach. Diese sollten künftig innerhalb der Frist von neun Monaten aufgestellt werden, um dem Rat einen zeitnahen Überblick auch über die Entwicklung des Konzerns Stadt Bad Honnef zu verschaffen, denn die wirtschaftliche Bedeutung der elf **Beteiligungen** ist hoch.

In Relation zur Stadt Bad Honnef selber bilanzieren diese sowohl ein hohes Anlagevermögen als auch hohe Verbindlichkeiten und erzielen sogar höhere Erträge als der Kernhaushalt. Die Beteiligungen entlasten den städtischen Haushalt um 1,2 Mio. Euro jährlich. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich damit auf einem mittleren Niveau. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich in der Gesamtschau mittlere Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Bad Honnef nur teilweise. Die Stadt Bad Honnef hält die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vor, jedoch nicht an zentraler Stelle und nur teilweise digitalisiert. Nach den Kommunalwahlen sollten den **Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern** Schulungen angeboten und Unterstützung durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen geleistet werden.

Der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren der **Hilfen zur Erziehung** ist 2018 vergleichsweise niedrig, allerdings mit steigender Tendenz. Positiv wirkt sich die **geringe Falldichte** aus, die durch eine intensive Zugangssteuerung mit einem hohen Beratungsanteil im Vorfeld der erzieherischen Hilfen erreicht wird. Darüber hinaus erzielt das Jugendamt durch die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe **mehr Kostenerstattungen je Hilfefall**. Negativ wirken sich die **erhöhten Aufwendungen je Hilfefall** aus. Grund hierfür sind mehr Aufwendungen bei den flexiblen ambulanten Hilfen und der ambulanten Eingliederungshilfe. Im stationären Bereich wirkt sich der geringere Anteil an kostengünstigen Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen belastend aus.

Um die Aufwendungen weiter zu senken, sollte das Jugendamt einzelne Hilfearten im Rahmen des **Finanzcontrollings** genauer auswerten und analysieren. Hierzu ist zunächst eine Anpassung der eingesetzten Fachsoftware notwendig. **Interne Prozesskontrollen** sind bei auffälligen Hilfearten zur vertiefenden Analyse der Standards und Verfahrensweisen empfehlenswert. Aus den Entwicklungen in den einzelnen Hilfearten sollten konkrete Zielvorgaben erarbeitet, korrespondierende Maßnahmen entwickelt und diese zu einem auch politisch getragenen **Gesamtkonzept** gebündelt werden.

Eine verstärkte wirkungsorientierte Ausrichtung des **Fachcontrollings** ist sinnvoll. Gute Voraussetzungen für eine optimale Wirkung des einzelnen Hilfefalls schafft das Jugendamt durch gute Verfahrensstandards, verbindliche Regelungen zum Hilfeplanverfahren und eine gute Fallsteuerung. Durch ein sozialraumorientiertes Monitoring könnten bedarfsgerechte Maßnahmen noch genauer abgeleitet und die Wirkung von Präventionsmaßnahmen noch gezielter hinterfragt werden. Hierfür ist eine **langfristige Betrachtung von Entwicklungen** in den verschiedenen Hilfen zur Erziehung erforderlich. Hierfür sind kontinuierliche Auswertungen eines dezidierten **Finanzcontrollings** erforderlich.

Die Bearbeitungszeiten der Genehmigungsverfahren der **Bauaufsicht** sind lang, die maßgeblichen Fristen der Landesbauordnung werden daher nicht immer eingehalten. Die durchschnittlichen Gesamtlaufrzeiten der **Prozessabläufe** im normalen und einfachen Genehmigungsverfahren sind jeweils höher als in allen anderen bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Anträge konnten nicht ermittelt werden. Diese Laufzeiten sollten künftig ausgewertet werden, insbesondere vor dem Hintergrund eines hohen Anteils zurückgenommener und damit potenziell mangelbehafteter Bauanträge.

Die interne **Steuerung und Organisation** könnte noch verbessert werden. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut im Prozessablauf. Nicht ermittelt werden konnte jedoch, wie viele Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet werden. Dieser Leistungswert erlaubt – gerade angesichts der langen Bearbeitungszeiten – einen ersten Rückschluss auf die Angemessenheit des Personaleinsatzes. Daher sollten die für die Sachbearbeitung von Bauanträgen eingesetzten Stellenanteile künftig erhoben werden. Weitere Entwicklungsmöglichkeiten bietet die noch voranzutreibende **Digitalisierung**. Eine Digitalisierung der Bauakten bereits zu Beginn des Antragsverfahrens könnte eine Verringerung der Bearbeitungszeiten ermöglichen. Auch der Altakten-Bestand sollte sukzessiv digitalisiert werden.

Das **Vergabewesen** ist durch die vorhandene zentrale Vergabestelle grundsätzlich gut aufgestellt. Durch die 2021 eingeführte Vergabemanagementsoftware wird eine einheitliche Abwicklung der Verfahren unterstützt und Dokumentationspflichten erfüllt. Die eingesehenen Vergabevermerke entsprachen bislang nicht immer den vergaberechtlichen Anforderungen. Die Vorgaben des **Korruptionsbekämpfungsgesetzes** setzt die Stadt Bad Honnef im Wesentlichen um. Es fehlten zum Prüfungszeitpunkt allerdings eine Dienstweisung hierfür sowie eine Schwachstellenanalyse. Beides befand sich zum Prüfungszeitpunkt jedoch in der Vorbereitung. Auch über schriftliche Regelungen zum **Sponsoring** verfügt die Stadt Bad Honnef bisher nicht. Die gpaNRW empfiehlt auch hierfür eine Dienstweisung.

Um dem Gebot aus der Kommunalverfassung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzukommen, sollte die Stadt Bad Honnef ein systematisches **Bauinvestitionscon-**

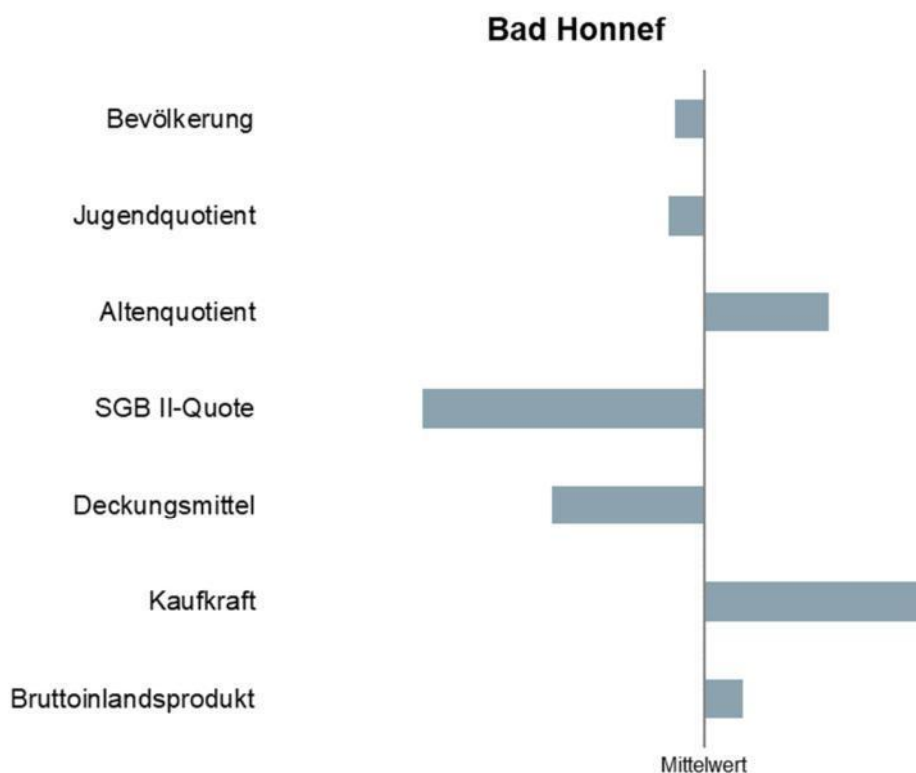
trolling einrichten. Die durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind überdurchschnittlich hoch. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen zu bekommen, sollte die Stadt Bad Honnef ihre **Nachträge** künftig systematisch nach Umfang und Gründen auswerten.

0.2 Ausgangslage der Stadt Bad Honnef

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bad Honnef. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Bad Honnef 2018



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