gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Dormagen im Jahr 2022

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**5**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Ausgangslage der Stadt Dormagen	10
0.2.1	Strukturelle Situation	10
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1	IKZ - Ergebnisse	12
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Dormagen	20
0.4	Überörtliche Prüfung	21
0.4.1	Grundlagen	21
0.4.2	Prüfungsbericht	22
0.5	Prüfungsmethodik	23
0.5.1	Kennzahlenvergleich	23
0.5.2	Strukturen	24
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	24
0.6	Prüfungsablauf	24
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1.	**Finanzen**	**34**
1.1	Managementübersicht	34
1.1.1	Haushaltssituation	34
1.1.2	Haushaltssteuerung	35
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3	Haushaltssituation	36
1.3.1	Haushaltsstatus	38
1.3.2	Ist-Ergebnisse	40
1.3.3	Plan-Ergebnisse	43
1.3.4	Eigenkapital	51
1.3.5	Schulden und Vermögen	53
1.4	Haushaltssteuerung	66
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	67
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	68
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	72
1.4.4	Fördermittelmanagement	78
1.5	Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	81

1.5.1	Liquditätsvorsorge für Pensionsrückstellungen	81
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	84
2.	**Informationstechnik**	**94**
2.1	Managementübersicht	94
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	95
2.3	IT-Profil	96
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	98
2.3.2	IT-Kosten	100
2.3.3	Digitalisierung	104
2.3.4	Prozessmanagement	115
2.3.5	IT-Sicherheit	118
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	120
2.4	IT an Schulen	123
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	127
3.	**Hilfe zur Erziehung**	**129**
3.1	Managementübersicht	129
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	130
3.3	Strukturen	133
3.3.1	Strukturkennzahlen	133
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	134
3.3.3	Präventive Angebote	135
3.4	Organisation und Steuerung	136
3.4.1	Organisation	136
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	137
3.4.3	Finanzcontrolling	138
3.4.4	Fachcontrolling	140
3.5	Verfahrensstandards	141
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	141
3.5.2	Prozesskontrollen	148
3.6	Personaleinsatz	150
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	151
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	152
3.7	Leistungsgewährung	153
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	153
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	163
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	172
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	174
4.	**Bauaufsicht**	**177**
4.1	Managementübersicht	177
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	178

4.3	Baugenehmigung	178
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	178
4.3.2	Rechtmäßigkeit	180
4.3.3	Geschäftsprozesse	182
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	184
4.3.5	Digitalisierung	187
4.3.6	Personaleinsatz	188
4.3.7	Bauberatung	191
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	193
4.3.9	Transparenz und Steuerung	196
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	199
5.	**Verkehrsflächen**	**201**
5.1	Managementübersicht	201
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	202
5.3	Steuerung	203
5.3.1	Datenlage	203
5.3.2	Straßendatenbank	205
5.3.3	Kostenrechnung	206
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	207
5.4	Prozessbetrachtung	209
5.4.1	Aufbruchmanagement	209
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	213
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	217
5.5.1	Strukturen	217
5.5.2	Bilanzkennzahlen	218
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	220
5.6.1	Alter und Zustand	221
5.6.2	Unterhaltung	223
5.6.3	Reinvestitionen	224
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	226
6.	**gpa-Kennzahlenset**	**230**
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	230
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	230
6.3	gpa-Kennzahlenset	232
	Kontakt	**240**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen 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 und Bauaufsichten. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Stadt Dormagen** kann seit 2016 ausgeglichene Haushalte vorweisen und somit das in 2012 aufgestellte **Haushaltssicherungskonzept** vorzeitig verlassen. Allerdings besteht aktuell immer noch **Konsolidierungsbedarf**, da der Haushalt strukturell unausgeglichen ist. Im Haushaltsplan 2022 kann die Stadt Dormagen die Wertgrenzen zur pflichtigen Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW nur unterschreiten, da das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) Sonderregelungen ermöglicht.

Die strukturelle Betrachtung der **Jahresergebnisse** zeigt, dass die Stadt Dormagen ihre Aufwandssteigerungen teilweise kompensieren konnte. Entscheidend für die weiterhin positive Entwicklung der Jahresergebnisse wird allerdings eine entsprechende Entwicklung der konjunkturabhängigen Positionen sein. Hier sind insbesondere die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern zu nennen. Der aktuelle Rückgang der **konjunkturellen Entwicklung** wird daher nur durch zusätzliche Maßnahmen kompensiert werden können.

Die Stadt Dormagen kann im Betrachtungszeitraum auf eine vergleichsweise geringere **Eigenkapitalausstattung** zurückgreifen. Die ausgeglichenen Haushalte ab 2016 führen allerdings zu einem leichten Anstieg und somit auch zum Aufbau einer Ausgleichsrücklage. Zukünftig plant die Stadt ebenfalls mit ausgeglichenen Haushalten, allerdings unter der Berücksichtigung der Isolierung der Corona-bedingten Schäden. Diese belaufen sich für Dormagen voraussichtlich bis Ende 2024 auf rund 47,0 Mio. Euro. Die Stadt Dormagen geht aktuell davon aus, dass sie einen Teil davon mit der Allgemeinen Rücklage verrechnen wird, der andere Teil soll dann über 50 Jahre abgeschrieben werden.

Die **Schulden** des Kernhaushaltes der Stadt Dormagen liegen im Betrachtungszeitraum unter dem interkommunalen Durchschnitt, auch als Folge der vermehrten Ausgliederung von Vermögensgegenständen mit den entsprechenden Verbindlichkeiten. Auf Konzernebene positionieren sich die Schulden und Verbindlichkeiten allerdings ebenfalls unterdurchschnittlich. Dabei ist der Bestand an **Investitionskrediten** gering. Aufgrund der geplanten Investitionen werden die Verbindlichkeiten der Stadt Dormagen in den nächsten Jahren allerdings ansteigen und zusätzliche Haushaltsbelastungen hervorrufen.
Im Bereich der **Liquiditätskredite** bilanziert die Stadt, im Rahmen des Cashpoolings mit den verselbstständigten Aufgabenbereichen, deutlich mehr Kredite als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Das **Anlagevermögen** der Stadt Dormagen ist aus bilanzieller Sicht im Bereich der Gebäude gut aufgestellt. Nur in wenigen Gebäudesegmenten ist der **Anlagenabnutzungsgrad** weiter fortgeschritten. In den Bereichen Abwasser und Verkehrsflächen sind die Anlagenabnutzungsgrade allerdings schon weiter fortgeschritten. Dies deutet auf einen zukünftig erhöhten Reinvestitionsbedarf hin.

Die Stadt Dormagen hat in den Betrachtungsjahren 2015 bis 2020 weniger **konsumtive Ermächtigungen** übertragen als die Vergleichskommunen. **Investive Auszahlungsermächtigungen** überträgt die Stadt Dormagen jährlich ebenfalls in geringerem Umfang als die Mehrzahl der Kommunen. Der hohe Ausgliederungsgrad des Anlagevermögens wirkt sich hierbei begünstigend aus. Die Stadt Dormagen kann in zwei von sechs Betrachtungsjahren keine ausreichende **Kreditermächtigung** vorweisen. Grund dafür sind investive Auszahlungen, welche teilweise über Liquiditätskredite finanziert wurden.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Dormagen noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Es fehlt der Stadt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Die Optimierungspotenziale im Bereich des förderbezogenen Controllings und Berichtswesens hat die Stadt aber bereits erkannt und prüft aktuell in welcher Form die Anforderungen umgesetzt werden können.

Die Stadt Dormagen ist Mitglied im Zweckverband IT-Kooperation (ITK Rheinland) und bezieht von dort einen Teil ihrer **IT-Leistungen**. Daneben bezieht sie einzelne Fachverfahren von anderen Dienstleistern. Darüber hinaus stellt sie das Finanzverfahren, die IT-Standardarbeitsplätze der Kernverwaltung sowie weitere kleinere Fachverfahren durch eigenes Personal bereit. Sie weicht im Gegensatz zu den meisten anderen Zweckverbandsmitgliedern erheblich vom Portfolio der ITK Rheinland ab.

Das gewählte **Betriebsmodell** bietet der Stadt Dormagen grundsätzlich gute Möglichkeiten, ihre IT-Leistungen und damit **IT-Kosten** bedarfsgerecht und strategisch zu steuern. Auf Ebene des Zweckverbandes bieten sich diverse Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Gremienarbeit. Hierdurch sollte auch das Preismodell der ITK Rheinland regelmäßig evaluiert und die Rahmenbedingungen gemeinsam mit den anderen Mitgliedern weiter optimiert werden.

Tatsächlich sind die IT-Kosten der Stadt Dormagen jedoch hoch. Dies hat mehrere Gründe. Zum einen werden die Möglichkeiten des Betriebsmodells nicht hinreichend ausgeschöpft. Zum

anderen verfügt die Stadtverwaltung über eine vergleichsweise geringe Anzahl von mit IT auszustattenden Arbeitsplätzen, so dass die Kennzahl „IT-Kosten je Arbeitsplatz“ aufgrund der Fixkostenverteilung rechnerisch höher ausfällt. Die quantitative gute technische Ausstattung führt ebenfalls zu einer höheren IT-Kennzahl.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein systematisches **Prozessmanagement**. Um digitale, medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss die Stadt Dormagen vorab verstärkt ihre zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Das aktuelle Prozessmanagement bietet dafür bisher lediglich eine erste Grundlage. Insofern sollte die Stadt Dormagen dem weiteren Aufbau des Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und zunächst eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie entwickeln.

Das **IT-Sicherheitsniveau** der Stadt Dormagen ist optimierungsbedürftig und weist in Bezug auf die räumliche Situation und in konzeptioneller Hinsicht noch Defizite aus. Da die Verwaltung eigene Verfahren hostet und die entsprechende Datenhaltung in Eigenregie betreibt, sollten die Empfehlungen der gpaNRW zeitnah umgesetzt werden.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** durch den Rhein-Kreis Neuss bietet der Stadt Dormagen grundsätzlich die Chance, über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen. So sichern die aktuellen Rahmenbedingungen notwendige Prüfhandlungen ab.

Die Stadt Dormagen hat einen soliden systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung im **pädagogischen Netz** ihrer Schulen implementiert und erreicht damit im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Position. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen beispielsweise noch in der **Medienentwicklungsplanung**.

Die **Hilfen zur Erziehung** (HzE) erfordern in Dormagen einen vergleichsweise niedrigen Zuschussbedarf. Dies resultiert aus insgesamt unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Einwohner und Hilfefall. Auch die umfassend wirksame Präventionsarbeit der Stadt Dormagen sowie eine unterdurchschnittliche **Falldichte** tragen zu einem geringeren Mitteleinsatz bei. Der Stadt Dormagen ist es gelungen, die Falldichte HzE seit der letzten überörtlichen Prüfung zu verringern.

Da **ambulante Hilfen** gegenüber **stationären Erziehungshilfen** erheblich kostengünstiger sind, wirkt sich auch der erhöhte Anteil ambulanter Hilfefälle in Dormagen positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE aus. Positiv ist zudem, dass von den wenigen stationären Hilfefällen viele Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege untergebracht werden, was sich zusätzlich begünstigend auf die Höhe der Aufwendungen je Hilfefall auswirkt.

Bezogen auf die einzelnen Hilfearten sind lediglich bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 31 SGB VIII), der Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) sowie den ambulanten Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) vergleichsweise höhere Aufwendungen je Hilfefall festzustellen. Bei allen übrigen Hilfearten ergeben sich für die Stadt Dormagen vergleichsweise geringe Aufwendungen je Hilfefall.

Ein umfassendes **Finanzcontrolling** ist in Dormagen derzeit noch nicht vorhanden. Bislang führt die Stadt lediglich eine Budgetkontrolle im Hinblick auf die Haushaltsansätze durch. Die **Steuerung** der Hilfe zur Erziehung wird noch nicht durch die Bildung von Kennzahlen und Zielwerten unterstützt. Die vergleichsweise gute Positionierung bei den Kennzahlen ist bislang vor allem auf zahlreiche und wirksame **Präventionsangebote** sowie das Angebot **niederschwelliger Hilfen** zurückzuführen. Eng verbunden damit wirkt sich eine gute erfahrungsorientierte Steuerung des Jugendamtes positiv aus. Die Steuerungsleistung kann in Dormagen allerdings noch durch den geplanten Einsatz einer Jugendamtssoftware verbessert werden. Die Software sollte nach Meinung der gpaNRW die Möglichkeit bieten, die Bereiche Finanzcontrolling und Fachcontrolling zu unterstützen und die Prozesse bei den erzieherischen Hilfen zu optimieren. Hierfür sind allerdings die entsprechenden qualitativen und quantitativen Personalkapazitäten bereit zu stellen.

Das **Hilfeplanverfahre**n der Stadt Dormagen basiert auf verbindlichen **Verfahrensstandards** und ist für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar geregelt. Aufgrund fehlender Personalkapazitäten z.B. bei der wirtschaftlichen Jugendhilfe ist die Stadt allerdings zurzeit gezwungen, von diesen Standards abzuweichen. Eine fehlende Teilnahme an den Entscheidungskonferenzen und die Nichtbearbeitung von Kostenerstattungen und Kostenbeiträgen führt zu finanziellen Einbußen. Grundsätzlich positiv ist aber zu bewerten, dass die wirtschaftliche Jugendhilfe grundsätzlich frühzeitig in die Prüfung der Zuständigkeit sowie in die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden wird.
Die Stadt Dormagen sollte die geplante Stellenbemessung für die Aufgabenbereiche Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) und wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) zeitnah durchführen. Im Rahmen dieser Prüfung konnte die gpaNRW - gemessen an ihrem eigenen Richtwert - die hohe Fallbelastung der WiJu bestätigen.

Die Beschäftigten in der **Bauaufsicht** der Stadt Dormagen konnten im Bereich des **Baugenehmigungsverfahren** im Jahr 2021 neben den neu eingehenden Bauanträgen auch die **unerledigten** Bauanträge merklich reduzieren. Dazu trägt die derzeitige personelle Besetzung mit bei. Auf die zukünftigen Veränderungen sollte die Stadt daher frühzeitig reagieren.

Das Genehmigungsverfahren in der Bauaufsicht wird durch die vorhandene **Fachsoftware** und den darin hinterlegten Checklisten gut unterstützt. Allerdings kann die aktuellste Version des Programms aufgrund von technischen Problemen noch nicht genutzt werden. Teilweise wurden in der Vergangenheit aber auch die Erfassungsmöglichkeiten nicht genutzt. Daher konnten für den maßgebenden Zeitraum dieser Prüfung sowohl die **Laufzeiten** für die Bearbeitung der Bauanträge nicht ausgewertet als auch die Anzahl der eingeholten **Stellungnahmen** nicht beziffert werden.

Die Prozessbetrachtung der gpaNRW beim **einfachen** Baugenehmigungsverfahrens zeigt auf, dass das Vier-Augen-Prinzip in Dormagen durchgängig gewährleistet ist.
Sowohl bei den eingehenden neuen Anträgen als auch beim Altaktenbestand ist die **Digitalisierung** eingeleitet bzw. befindet sich im Umsetzungsprozess.

Die Unterstützung der Bauwilligen in der Stadt Dormagen kann durch einen präsenteren **Internetauftritt** verbessert werden. Die in die Sachbearbeitung integrierte **Bauberatung** ist eine gute Unterstützung für den anschließenden Bearbeitungsprozess.

Zur Verbesserung ihrer Steuerung hat die Stadt Dormagen bereits **Ziele, Zielwerte** und **Kennzahlen** für den Bereich der Bauaufsicht gebildet. Auch ein entsprechendes **Berichtswesen** ist seit Jahren vorhanden.

Der Stadt Dormagen liegen die wesentlichen technischen und bilanziellen Grundlagen zur Steuerung ihrer **Verkehrsflächenerhaltung** vor. Die Kämmerei und das **Verkehrsflächenmanagement** gewährleisten einen engen Informationsaustausch. Allerdings sind mit der **Anlagenbuchhaltung** und der **Straßendatenbank** zwei nicht kompatible Datensysteme vorhanden. Zur Unterstützung eines strategischen Erhaltungsmanagements sind entsprechend Optimierungen möglich. Durch eine inhaltliche Verknüpfung von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank können z.B. abschnittsweise Nutzungsdauern und Flächen differenziert und kleinteilig ermittelt werden. Auch die Erhaltungsaufwendungen und die Auszahlungen für Investitionen könnten künftig differenzierter verbucht und aufbereitet werden.

Die **Technischen Betriebe Dormagen (TBD)** arbeiteten im Verkehrsflächenmanagement mit einer Straßendatenbank sowie weiteren datentechnischen Dokumentationen. Im Zuge der für 2022 vorgesehenen **Rekommunalisierung** der Betriebe in Form einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung empfiehlt die gpaNRW die unterschiedlichen Datensysteme zu vereinheitlichen. Doppelte Datenhaltung, fehlerhafte Erfassungen und eine effizientere Sachbearbeitung könnten durch eine **zentrale Straßendatenbank** vermieden bzw. erreicht werden.
Neben der Verbesserung der Datenlage sollten zukünftig auch die rechtlichen Vorgaben z.B. die regelmäßige **Inventur** nach der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) umgesetzt werden. Inventurrelevante Wertveränderung, die die Kämmerei bisher nur maßnahmenorientiert vorgenommen hat, sollten dann regelmäßig und flächendeckend erfolgen. Eine neue Inventurrichtlinie sowie weitere Verfahrensoptimierungen sollen nach Aussage der Verwaltung mit der Rekommunalisierung der TBD entwickelt werden.

Das **Aufbruchmanagement** der Stadt Dormagen ist vom Grundsatz her gut aufgestellt. Die bestehenden Prozesse haben sich aus der jahrelangen Praxiserfahrung sowie aus der wiederkehrenden Zusammenarbeit mit den externen Vorhabenträgern gut entwickelt. Gleichwohl bestehen z.B. durch eine einheitliche Datenhaltung weitere Optimierungsmöglichkeiten.

Die Stadt Dormagen weist bei ihren Verkehrsflächen einen niedrigen **Bilanzwert** je qm aus. Dieser korrespondiert mit einem hohen **Anlagenabnutzungsgrad**. Die bisherigen Wertverluste durch Abschreibungen im Straßenvermögen konnte die Stadt nicht umfänglich ausgleichen. Der Bilanzwert sank von 2007 bis 2019 um 18 Mio. Euro bzw. von 64 Mio. Euro auf 46,0 Mio. Euro (ca. 29 Prozent).

Gegenläufig zu den nur noch niedrigen **Restnutzungsdauern** und dem hohen durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad zeigen die aktuellen **Zustandszuordnungen** ein positiveres Bild. Insofern ist nicht auszuschließen, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein Grund mehr, den aktuellen Zustand der Verkehrsflächen aufzunehmen und die Schadensklassen der einzelnen Flächen und Abschnitte bei Bedarf entsprechend zu korrigieren.
Obwohl die Stadt Dormagen zu den Kommunen zählt, die im größeren Umfang **Unterhaltungs-**

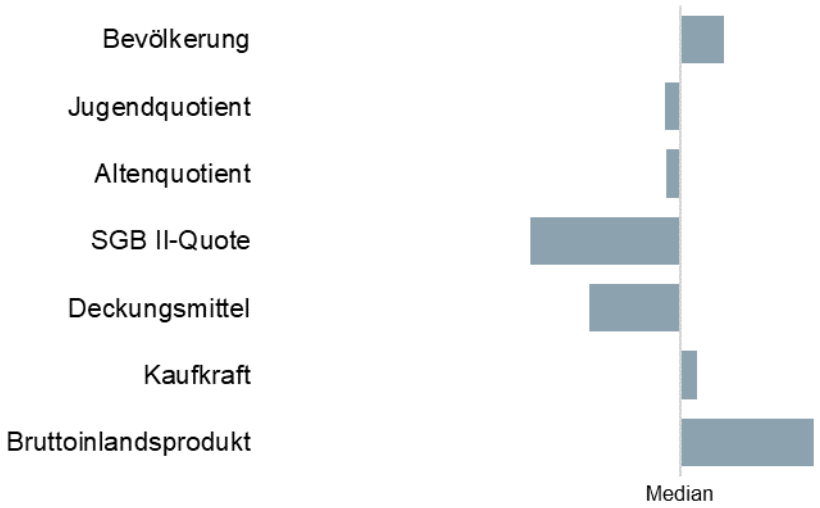
aufwendungen vornehmen, bleibt ihr jährlicher Mitteleinsatz unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV[1]).
Die **Reinvestitionen** der Stadt Dormagen können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht konkret ermittelt bzw. analysiert werden. Aufgrund der bisherigen Bilanzwertverluste sollte das Reinvestitionsengagement aber mindestens beibehalten werden, wenn nicht noch höhere bilanzielle Verluste eintreten sollen. Der zukünftige Reinvestitionsbedarf bzw. die konkreten Maßnahmenplanungen sollten daher weiter im Fokus stehen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Dormagen

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Dormagen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[2]. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Stadt Dormagen 2021



Die strukturelle Situation der Stadt Dormagen und die demografische Entwicklung wurden im Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfungen – zuletzt 2016 – jeweils ausführlich beschrieben.

[1] Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

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

Veränderungen der wesentlichen Strukturkennzahlen im interkommunalen Vergleich sind überwiegend nur marginal festzustellen. Dies zeigt die Betrachtung der Kennzahlen aus den Vergleichsjahren 2015 zu 2021. Die im letzten Prüfungsbericht getroffen Aussagen und Feststellungen diesbezüglich treffen daher grundsätzlich weiterhin und vollumfänglich zu.

Der seinerzeit prognostizierte Bevölkerungszuwachs bis 2040 von über drei Prozent stellt sich inzwischen sogar deutlich höher dar. Zurzeit geht IT NRW bis 2040 sogar von einem weiteren Bevölkerungswachstum für Dormagen von neun Prozent aus. Nur für eine der großen kreisangehörigen Städte in NRW wird ein noch höheres Bevölkerungswachstum prognostiziert. Ein wichtiger Baustein für diese sehr erfreuliche Entwicklung dürfte sicherlich die bewusste strategische Entscheidung der Stadt gewesen sein, Dormagen zu einer familienfreundlichen Stadt zu entwickeln.
Sowohl der Anteil der „jungen Bevölkerung“ (unter 20-jährige gegenüber dem Anteil der 20 bis 65-jährigen) als auch der Anteil der über 65-jährigen (Altenquotient) ist in Dormagen weiterhin jeweils unterdurchschnittlich ausgeprägt. Die diesbezüglichen Entwicklungen haben sich somit zum Vergleichsjahr 2015 weiter verstetigt.
Die allgemeinen Deckungsmittel aus Zuweisungen und Steuern für den städtischen Haushalt der Stadt Dormagen weisen im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Städte den Minimalwert auf. Auf der anderen Seite erreicht die Stadt das höchste Bruttoinlandsprodukt in diesem Größensegment. Der Industriestandort Dormagen mit der dort prägenden chemischen Industrie ist hier gut erkennbar. Gleichwohl verfügt die Stadt Dormagen über keine hohe Arbeitsplatzzentralität, wie an der deutlich negativen Pendlerquote abzulesen ist. Etwa zwei Drittel aller in Dormagen wohnenden Beschäftigten haben ihren Arbeitsplatz in den Umlandkommunen.
Weiterhin begünstigend wirkt sich für die Stadt Dormagen die sehr niedrige SGB II-Quote aus. Nur eine der übrigen 34 großen kreisangehörigen Städte weist hier eine noch geringere Quote auf.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der großen 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.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte[3] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte

[3] Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten[4] dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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 großen kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Nachfolgend geben wir der Stadt Dormagen einen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

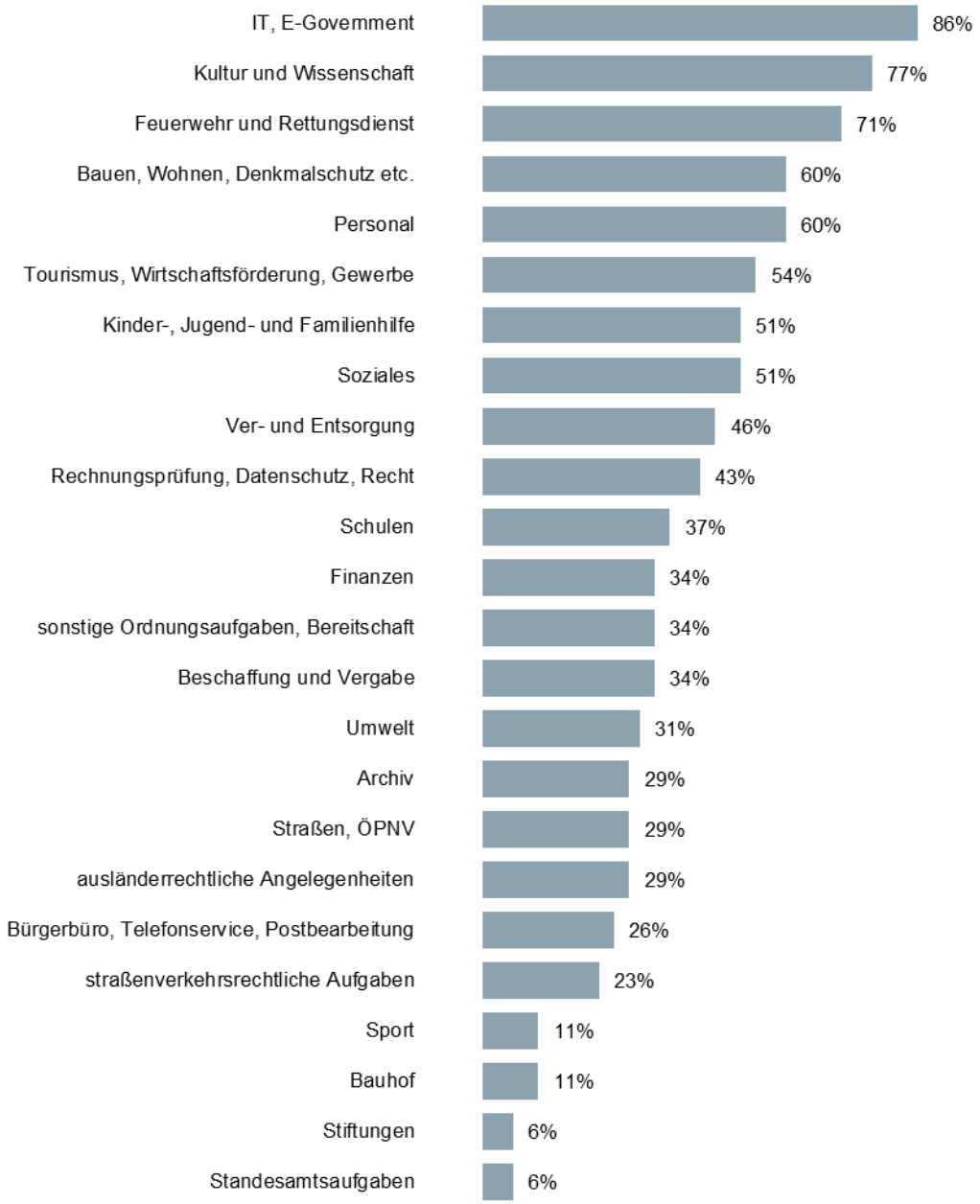
Wir haben die 35 großen kreisangehörigen Kommunen vollständig geprüft und stellen nachfolgend die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden 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, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind, zugrunde.

[4] Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021

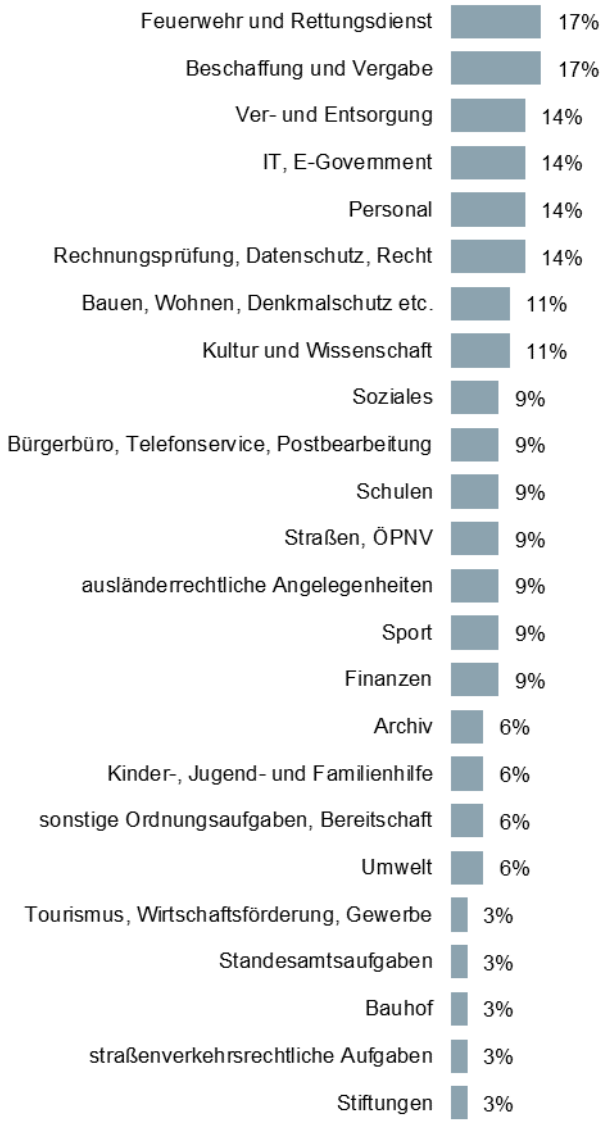


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch für Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich des Sports, des Bauhofs, bei den Stiftungen sowie den Standesamtsaufgaben.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auffällig ist, dass die großen kreisangehörigen Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten der IKZ für die Zukunft sehen, als dies bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Die Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW, im Rahmen ihrer Prüfungen, ebenfalls erhoben.

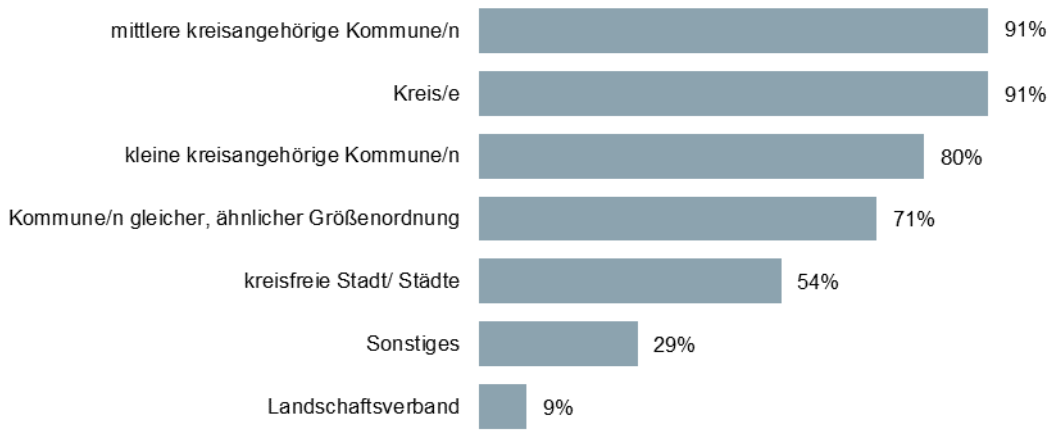
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

Auch die Bereiche IT und E-Government werden weiterhin als wichtige mögliche Kooperationsmöglichkeiten eingestuft. 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, beispielsweise auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Auch im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier noch Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, 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 Rückmeldungen aller bislang befragten Kommunen.

Kooperationspartner IKZ 2021



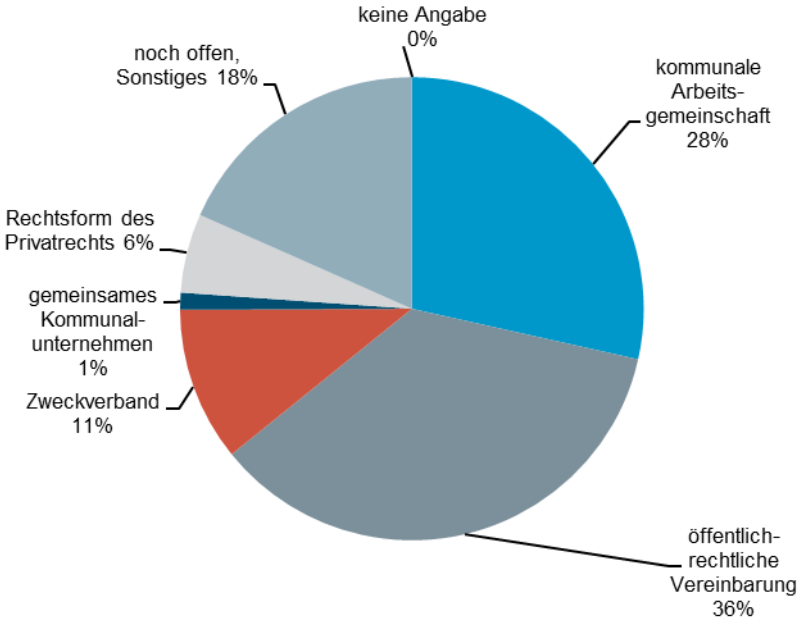
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

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[5].

Rechtsformen IKZ 2021



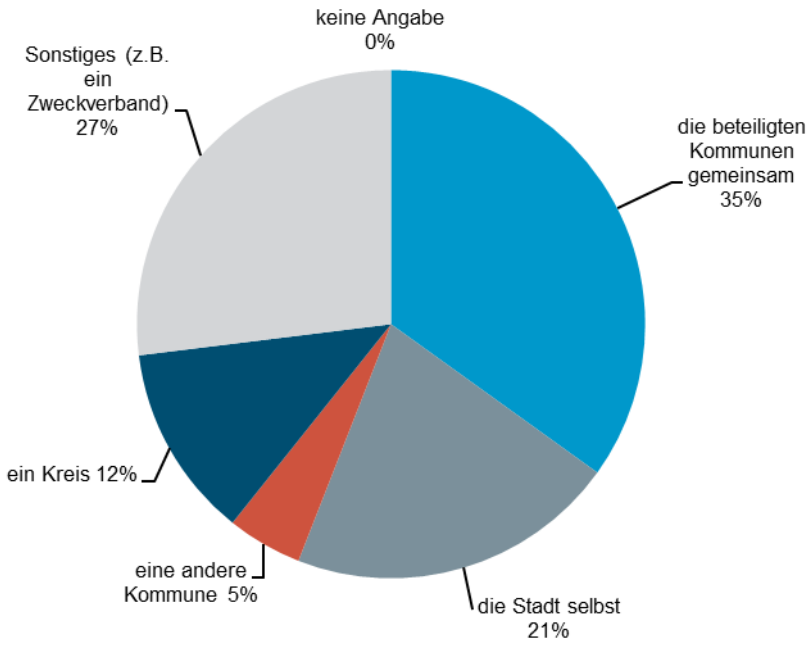
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund 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.

[5] Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Aufgabendurchführung IKZ 2021

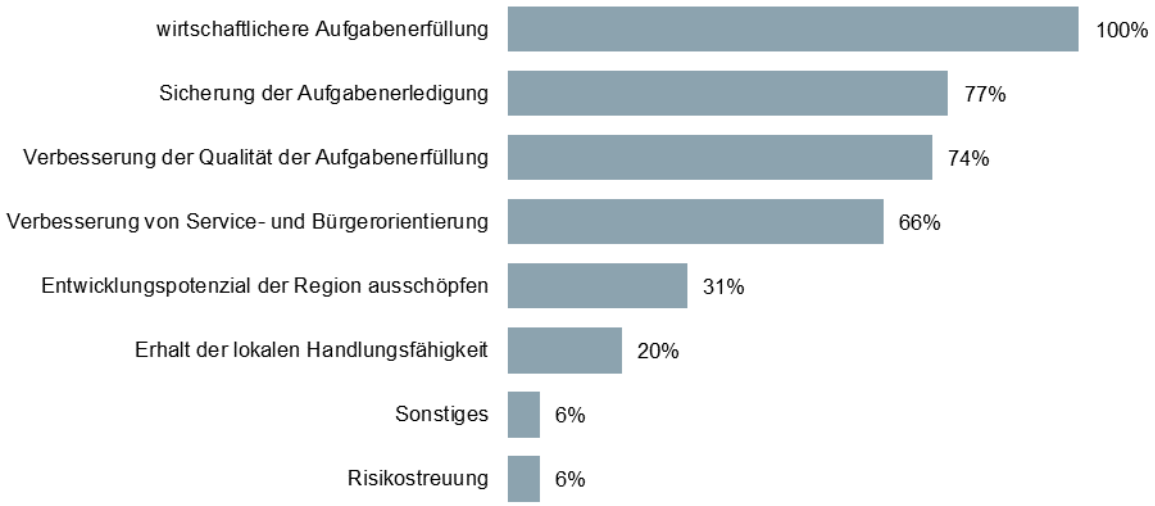


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass mehr als ein Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt 26 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut 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



Alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

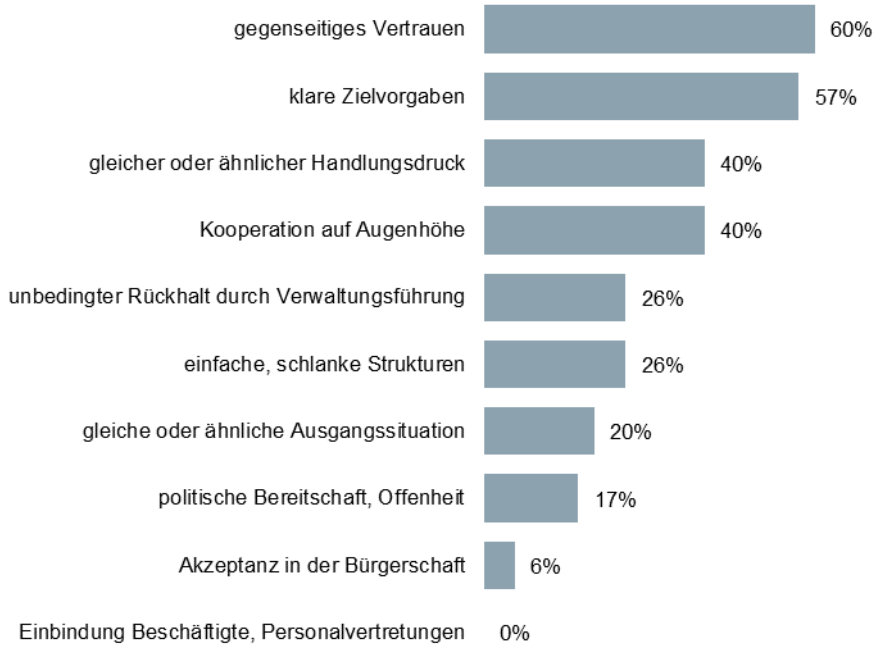
Die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Die weiteren genannten Ziele sind demgegenüber von deutlich geringerer Bedeutung bei der Zusammenarbeit.

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



Gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben sind für mehr als die Hälfte aller Kommunen wichtigstes Erfolgskriterium für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Der gleichgelagerte Handlungsdruck ist ebenfalls für viele Kommunen ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Auch die Art der Erledigung ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. So sehen viele Kommunen eine Kooperation auf Augenhöhe und den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung als wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit notwendige entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

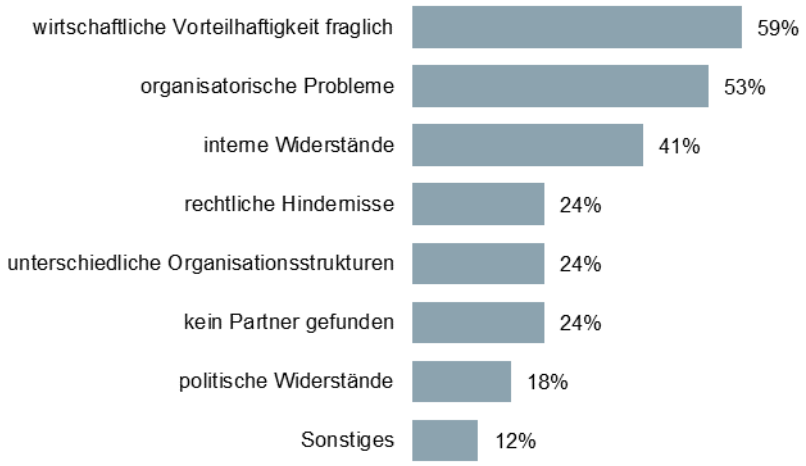
Bemerkenswert ist dabei, dass z.B. die Faktoren Vertrauen, gleicher Handlungsdruck und Kooperation auf Augenhöhe eine deutlich höhere Priorität besitzen bzw. erfolgskritischer gesehen werden als z, B. die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze oder die Bereitschaft der Politik zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft kaum von Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

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.

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen auch organisatorische Probleme für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Ebenfalls sehr häufig werden interne Widerstände als Hemmnis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit genannt. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lagen die Werte für diese beiden Gründe deutlich niedriger.
Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Insgesamt wird aber deutlich, dass nach den drei am häufigsten genannten Hindernissen, die übrigen Hindernisse weit weniger von Bedeutung sind, wenn es um eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten geht bzw. diese Hindernisse zu überwinden sind.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Dormagen

Ähnlich wie zu den Strukturmerkmalen listet der Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfung 2016 der Stadt Dormagen zum Thema interkommunale Zusammenarbeit bereits eine Reihe von Themen bzw. Vereinbarungen auf, in denen die Stadt – teilweise seit vielen Jahren - erfolgreich kooperiert.
Die thematischen Schwerpunkte decken sich dabei im Wesentlichen mit den o.g. Umfrageergebnissen aus allen Vergleichskommunen. Sowohl Themen und Aufgabenstellungen aus der Querschnittsverwaltung als auch aus den Fachverwaltungen sind Inhalt der Kooperationen in Dormagen. Allerdings wählt die Stadt im Vergleich die Rechtsform der öffentlich-rechtliche Vereinbarung am häufigsten, um die Zusammenarbeit rechtssicher zu gestalten. Die Kooperationspartner der Stadt Dormagen sind dabei in erster Linie der Rhein-Kreis Neuss sowie die Nachbarkommunen Rommerskirchen und Pulheim.

Sofern sich eine beabsichtigte Zusammenarbeit letztlich nicht unter Qualitäts- und Kostengesichtspunkten darstellen lässt, hat sich die Stadt Dormagen – wie zuletzt beim Thema Stellenbewertung – auch schon dazu entschieden, diese Aufgabe weiterhin in eigener Zuständigkeit

durchzuführen. Auch eine angedachte Kooperation im Bereich der Musikschule wurde letztlich aus den genannten Gründen nicht realisiert.

Grundsätzlich ist die Stadt Dormagen an einer Ausweitung ihrer Kooperationstätigkeit interessiert. Wie wichtig ihr das Thema ist, zeigt schon die ausführliche Darstellung der Kooperationsprojekte im Rahmen des Haushaltsplans.
Konkrete Planungen für eine Erweiterung der interkommunalen Zusammenarbeit bestehen in Dormagen beim Themenfeld Klärschlammentsorgung. Hier steht die Gründung einer neuen GmbH unter Beteiligung mehrerer Kommunen in der Region an.

Die Online-Befragung der gpaNRW hat zunächst bewusst die formelle interkommunale Zusammenarbeit nach dem GkG NRW abgefragt (siehe auch 0.3.1.4 Rechtsformen), sodass die weiteren Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) zunächst hier unberücksichtigt bleiben. Gleichwohl zeigen gerade diese Aktivitäten, von denen die Stadt Dormagen mehr als 20 aufgelistet hat, die ganze Vielfalt und Bandbreite des Themenspektrums auf, bei denen sich Kommunen und weitere Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gegenseitige Hilfe und Unterstützung bei der Aufgabenerledigung versprechen.

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 die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen[6]. Schwerpunkt unserer 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 sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte 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.

[6] § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer 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 aktuell geltenden 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 dann 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. Eine entsprechende Feststellung wurde bei der Prüfung der Stadt Dormagen nicht getroffen.

[7] KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

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 großen 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 großen 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 diese für ihre interne Steuerung nutzen.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Dormagen wurde in der Zeit von Mai 2021 bis April 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Dormagen die Daten des Vergleichsjahres 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2020.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Olaf Schwickardi
Finanzen	Stefanie Hackfort
Informationstechnik	Constantin Löderbusch
Hilfe zur Erziehung	Maike Wendt
Bauaufsicht	Johannes Schwarz
Verkehrsflächen	Andreas Meyer

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

Am 11. April 2022 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Dormagen im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 17. November 2022

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Dagmar Klossow	Olaf Schwickardi
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022– Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssituation			
F1	Die geplanten Jahresüberschüsse kann die Stadt Dormagen nur durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG darstellen. Die Haushaltsplanung der Stadt ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche Risiken ergeben sich zudem im Bereich der Personalaufwendungen.		
Haushaltssteuerung			
F1	Der Stadt Dormagen standen im Jahr 2020 keine ausreichenden Kreditermächtigungen zur Verfügung, um die investiven Auszahlungen vollumfänglich zu finanzieren.		
F2	Die Stadt Dormagen hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	E2.1	Die Stadt Dormagen sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E2.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standarisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.
F3	Die Stadt Dormagen prüft aktuell die Einführung eines förderbezogenen Controllings und –berichtswesens. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen bzw. Regelungen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E3.1	Die Stadt Dormagen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Die Stadt Dormagen sollte im Zuge der Einführung des Fördermittelcontrollings ein standardisiertes Berichtswesen für diesen Bereich etablieren.
Informationstechnik			
F1	Die IT-Steuerung der Stadt Dormagen ist dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist.	E1	Die Stadt Dormagen sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Sie sollte die Auswirkungen des neuen Preismodells der ITK Rheinland evaluieren und deren Rahmenbedingungen gemeinsam mit den anderen Mitgliedern weiter verbessern.
F2	Die Kosten der Stadt Dormagen liegen auf einem hohen Niveau. Die geringe Anzahl an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung belastet das Ergebnis. Zudem prägt eine quantitativ hohe technische Ausstattung die Kostensituation der Stadt Dormagen.	E2	Die Stadt Dormagen sollte bei den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen von IT-Leistungen die zu zahlenden Gemeinkosten an den Zweckverband berücksichtigen.
F3	Der digitalen Transformation der Stadt Dormagen fehlt eine strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation ihrer Verwaltung gefährdet.		
F4	Die Stadt Dormagen hat noch nicht alle rechtlichen Anforderungen des EGovG NRW erfüllt.	E4	Die Stadt Dormagen sollte die Vorgaben zur elektronischen Kommunikation umsetzen. Darüber hinaus sollte sie ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Ihren Weg zur Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.
F5	Die Stadt Dormagen hat bereits einen Rechnungseingangsworkflow implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Dieser ist jedoch noch nicht in der gesamten Verwaltung vorhanden.	E5	Die Stadt Dormagen sollte den Rechnungsbearbeitungsworkflow auf die gesamte Verwaltung ausweiten. Dabei sollte sie die eingehenden Rechnungen möglichst zentral und frühzeitig im Prozess scannen.
F6	Der Digitalisierungsstand der Stadt Dormagen geht bereits über die rechtlich verpflichtenden Aspekte hinaus. Die Stadt Dormagen befindet sich damit auf einem guten Weg.		
F7	Das Prozessmanagement der Stadt Dormagen kann den Ansprüchen der digitalen Transformation nicht in vollem Umfang gerecht werden.	E7	Die Stadt Dormagen sollte ein systematisches Prozessmanagement als Grundlage für die digitale Transformation ihrer Verwaltung implementieren. Dazu sollte sie eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse strukturieren und priorisieren.
F8	Die räumlichen Sicherheitsstrukturen der Stadt Dormagen haben Schwächen. Des Weiteren fehlt ein adäquates Notfallkonzept.		

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die Stadt Dormagen sollte die im Rahmen dieser Prüfung festgestellten räumlichen und konzeptionellen Defizite zeitnah umsetzen.		
F10	Die örtliche IT-Prüfung bei der Stadt Dormagen weist einen guten Stand auf. Gleichwohl bestehen Ansatzpunkte, um Risiken in Zusammenhang mit der Informationstechnik noch weiter zu reduzieren. Die Rahmenbedingungen für diese Prüfungen und mithin eine Ausweitung der Prüfhandlungen liegen, durch die Aufgabenübertragung an den Rhein-Kreis Neuss, nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Stadt Dormagen.	E10	Aufbauend auf der guten Grundlage sollte die Stadt Dormagen mit dem Rhein-Kreis Neuss die Möglichkeiten und Notwendigkeiten tiefergehender sowie weiterer IT-Prüfhandlungen erörtern. Zudem bestärkt die gpaNRW die Stadt Dormagen darin, prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar und auswertbar zu machen.
F11	Die Stadt Dormagen hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert und über ihren Medienentwicklungsplan abgesichert. Bei einzelnen Anforderungen besteht Optimierungsbedarf.	E11	Die Stadt Dormagen sollte ihren Medienentwicklungsplan durch konkrete Projektpläne operationalisieren. Des Weiteren sollte sie Vorgaben zur IT-Sicherheit erstellen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Strategie des Jugendamtes für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung umfasst insbesondere den kontinuierlichen Ausbau der Präventionsarbeit entlang der durchgehenden städtischen Präventionskette von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben. Zielwerte, mit denen sich der Zielerreichungsgrad strategischer und operativer Ziele messen lässt, sind in Dormagen noch nicht festgelegt.	E1	Um den Zielerreichungsgrad der gesamtstrategischen Ziele für die Hilfe zur Erziehung messbar zu machen, sollten die strategischen und operativen Ziele um Zielwerte ergänzt werden. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen bei Bedarf angepasst sowie neu entwickelt werden.
F2	Das Jugendamt der Stadt Dormagen hat bei der Hilfe zur Erziehung noch kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile eines Controllings vorhanden. Das Finanzcontrolling im Jugendamt wird auch noch nicht durch den Einsatz einer Jugendamtssoftware unterstützt. Dadurch wird die Steuerung erschwert.	E2	Die Stadt Dormagen sollte wie geplant ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen 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.
F3	Die Stadt Dormagen bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern. Die Laufzeiten der Hilfen werden bislang auch nicht regelmäßig ausgewertet.	E3	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten softwareunterstützt fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Abbrüchen und Laufzeiten, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Bezirk aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Dormagen hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards in Form eines Qualitätskatalogs entwickelt. Hierin sind Rechtsgrundlagen, Abläufe und Verantwortlichkeiten in Textform schriftlich festgeschrieben. Die Verfahrensstandards enthalten noch keine übersichtlichen Ablaufdiagramme für die einzelnen Prozesse mit Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Bearbeitungsfristen.		
F5	Durch den geplanten Einsatz einer Jugendamtssoftware lassen sich die Abläufe im Bereich der erzieherischen Hilfen im Jugendamt Dormagen künftig noch verbessern.	E5	Das Jugendamt sollte die Verfahrensstandards der Hilfe zur Erziehung um Ablaufschemata ergänzen, die die Übersichtlichkeit verbessern. Bearbeitungsfristen sollten grundsätzlich schriftlich geregelt werden. Die Stadt sollte wie geplant für die Hilfen zur Erziehung eine Jugendamtssoftware einführen, die den Anforderungen des Jugendamtes entspricht.
F6	Das Hilfeplanverfahren der Stadt Dormagen ist durch Verfahrensstandards geregelt und für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar. Die Steuerung der Hilfefälle ist erschwert, da die Erstellung der Leistungsentscheidung nicht an einer Stelle gebündelt erfolgt.	E6	Die Stadt Dormagen sollte die Erstellung der schriftlichen Leistungsentscheidung vollständig bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ansiedeln, damit die Verwaltung an einer Stelle Transparenz über sämtliche Hilfefälle zur Erziehung hat.
F7	Die Stadt Dormagen steuert und betreut die HzE-Hilfefälle überwiegend gemäß dem von der gpaNRW skizzierten strukturierten Prozess. Durch die Erstellung eines digitalisierten Anbieterverzeichnisses aller Träger könnte die Stadt ihre Fallsteuerung noch optimieren.	E7	Die Stadt Dormagen sollte ein digitales Anbieterverzeichnis für ambulante und stationäre Hilfen, z. B. innerhalb des geplanten Jugendamtsfachverfahrens, erstellen.
F8	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Dormagen macht aufgrund fehlender personeller Ressourcen seit 2019 Kostenbeiträge nicht mehr umfassend geltend. Dadurch gehen der Stadt Erträge verloren.	E8	Um die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung zu reduzieren, sollte die Stadt Dormagen sollte neben den Kostenerstattungen auch wieder Kostenbeiträge umfassend und zeitnah geltend machen.
F9	Durch die geplante Einführung eines eigenen Jugendamtsfachverfahrens verändert sich der personelle Bedarf für die Fachadministration. Prozessunabhängige Kontrollen finden bereits statt, sie werden aber noch nicht schriftlich dokumentiert.	E9	Die Stadt Dormagen sollte die Einführung des Jugendamtsfachverfahren sowie den anschließenden laufenden Betrieb durch geeignete personelle Ressourcen – sowohl qualitativ als auch quantitativ - begleiten. Die Stadt sollte ihre prozessunabhängigen Kontrollen schriftlich dokumentieren.
F10	Die Zahl der von den Mitarbeitenden des ASD in Dormagen bearbeiteten Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ist höher als in den meisten Vergleichsstädten. Sie liegt aber am Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.	E10	Die Stadt Dormagen sollte für die Aufgaben des ASD inkl. der Spezialdienste eine fortschreibbare Stellenbemessung vornehmen. So kann sie ihren an die Prozesse, Standards und Fallzahlen anpassten Personalbedarf unter Berücksichtigung der Fallzahlenentwicklung quantifizieren.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Die zu bearbeitenden Fallzahlen der WiJu liegen 2019 über dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. Interkommunal zählt Dormagen zum Viertel der Städte mit der höchsten Fallbelastung je Vollzeit-Stelle WiJu. Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung kann die WiJu ihre festgelegten Aufgaben und Standards nur noch eingeschränkt umsetzen.	E11	Die Stadt Dormagen sollte auch für die Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe eine fortschreibbare Stellenbemessung vornehmen.
F12	Die Stadt Dormagen hat 2019 bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) höhere Fallkosten und mehr Fälle als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Dadurch liegen die einwohnerbezogenen Aufwendungen auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Da die Betreuungsdauern der SPFH-Fälle nicht ausgewertet werden, fehlen der Stadt steuerungsrelevante Informationen.	E12	Zur Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Dormagen die Betreuungszeiten der SPFH regelmäßig auswerten und die Ergebnisse in das Berichtswesen aufnehmen.
Bauaufsicht			
		E0.1	Die Ergebnisse der wöchentlichen Dienstbesprechung bei der Bauaufsicht der Stadt Dormagen könnten zum Aufbau eines Kriterienkataloges (Datei) genutzt werden.
F1	Seit Mitte 2021 kann die neueste Version der eingesetzten fachspezifischen Software nicht genutzt werden. Die Bauaufsicht der Stadt Dormagen bietet Optimierungspotenzial für eine zügigere Bearbeitung der Bauanträge.	E1	Die Stadt Dormagen sollte prüfen, ob eine Verlagerung der Unteren Denkmalschutzbehörde in das Dezernat 4 sinnvoll ist, um die Stellungnahmeverfahren möglichst zu beschleunigen.
F2	Bislang wurden keine Delegationsregelungen für die Bescheiderteilung getroffen.	E2.1	Die Stadt Dormagen sollte Regelungen zu internen Unterschriftsbefugnissen im Baugenehmigungsverfahren erarbeiten, um einerseits zügige Durchlaufzeiten zu ermöglichen, aber andererseits auch der Korruptionsprävention weiterhin gerecht zu werden.
		E2.2	Die Bauaufsicht der Stadt Dormagen sollte die Möglichkeit nutzen, die eingeholten Stellungnahmen auswerten zu können, um Störgrößen auszuschließen.
		E3.1	Zur Unterstützung der vollständigen Digitalisierung der Bauanträge sollte ein DIN A 0-Scanner im Technischen Rathaus der Stadt Dormagen eingesetzt werden.
F3	Die Bearbeitung der Bauanträge in der Stadt Dormagen erfolgt derzeit fast vollständig papierhaft. Erste Vorbereitungen zur digitalen Sachbearbeitung wurden auf den Weg gebracht. Die Digitalisierung der Altakten ist aktuell noch nicht eingeleitet, jedoch als letzter Baustein im Digitalisierungsprozess vorgesehen.	E3.2	Die Stadt Dormagen sollte frühzeitig die personellen Voraussetzungen schaffen, um die sach- und zeitgerechte Bearbeitung von Bauanträgen auch zukünftig gewährleisten zu können.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Internetauftritt der Stadt Dormagen für den Bereich Baugenehmigung bietet Optimierungsmöglichkeiten.	E4	Zur Unterstützung der Bauwilligen in der Stadt Dormagen sollte der Internetauftritt der Stadt Dormagen verbessert werden. Typische Schlagworte sollten schneller zum Ziel der Bauwilligen führen, um den Informationsbedarf direkt zu decken und Personalressourcen zu schonen.
F5	Die Stadt Dormagen kann bislang die Dauer von Genehmigungsverfahren nicht auswerten.	E5	Sobald die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Dormagen sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.
F6	Die Zielerreichung für die definierten Ziele wird nur teilweise durch Kennzahlen überprüft.	E6	Für die definierten Ziele sollte die Zielerreichung durch geeignete Kennzahlen überprüft werden. Diese könnten sowohl im Haushaltsplan als auch im Produktbericht dargestellt werden.
Verkehrsflächen			
F1	Das Verkehrsflächenmanagement verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Auswertungen zur Flächenentwicklung in den Vorjahren sind aber programmtechnisch nicht möglich. Steuerungsrelevant arbeitet die Stadt nur mit bilanziellen Abnutzungsgraden. Die Finanzdaten und Flächendaten schreibt die Stadt vergleichsweise pauschal jährlich fort.	E1.1	Die Stadt Dormagen sollte bei ihren Festlegungen zu den Nutzungsdauern eine Verknüpfung von Fläche und Vermögensgegenstand gewährleisten. Je Anlagegut bzw. Abschnitt sollten sowohl die bilanziellen als auch die technischen Daten vorliegen.
		E1.2	Die Erhaltungsaufwendung und die Auszahlungen für Investitionen sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet werden.
F2	Die Technischen Betriebe Dormagen setzten im Verkehrsflächenmanagement eine Straßendatenbank ein. Daneben führte der Betrieb aber auch weitere gesonderte Dokumentationen. Steuerungsrelevante finanzwirtschaftlichen Informationen erfasst die Kämmerei außerhalb der Straßendatenbank. Zusätzlicher Arbeits- und Erfassungsaufwand ist bei mehrfacher Datenpflege in diversen Dokumentationen nicht auszuschließen und birgt das Risiko von Fehlerquellen.	E2	Die Stadt Dormagen sollte ihr Erhaltungsmanagement unter Zuhilfenahme der Straßendatenbank effizienter aufstellen. Die Bündelung von technischen und finanzwirtschaftlichen Daten könnte die Schnittstellenprozesse zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement unterstützen und verbessern. Sinnvoll wäre, wenn alle Beteiligten auf die Informationen und Dokumentationen zugreifen könnten.
F3	Die Technischen Betriebe Dormagen setzen im Verkehrsflächenmanagement noch keine Kostenrechnung ein.	E3	Die Stadt Dormagen sollte im Verkehrsflächenmanagement eine Kostenrechnung einführen. Darüber ließe sich der vollständige Ressourceneinsatz transparent abbilden und objektive Wirtschaftlichkeitsvergleiche wären möglich.
F4	Die Stadt Dormagen arbeitet mit strategische Zielvorgaben für das Verkehrsflächenmanagement. Die Zielerreichung wird aber nicht anhand von Kennzahlen gemessen. Weshalb im Berichtswesen auch noch kein Abgleich im Interesse der wirtschaftlichen Zielerreichung erfolgen kann.	E4	Die strategischen Zielvorgaben der Stadt Dormagen sollten durch Kennzahlen flankiert und messbar gemacht werden. Um die Erfüllung der strategischen Ziele überprüfen zu können und darüber zu informieren, sollte das Berichtswesen erweitert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Dormagen ist im Grundsatz gut aufgestellt. Die Vorgehensweisen entwickelten sich aus der bisherigen Verwaltungspraxis. Maßgeblich sind auch die Erfahrungen um die wiederkehrend beteiligten Vorhabenträger. Im Interesse der Qualitätssicherung sowie bspw. einer einheitlichen Datenhaltung ergeben sich aber auch hier Optimierungspotenziale.	E5.1	Für die Genehmigung von Aufbrüchen sollten unabhängig vom Umfang der Maßnahmen ein verbindliches Verfahren mit eindeutigen Zuständigkeit definiert werden.
		E5.2	Die TBD sollten die in den Abstimmungsterminen besprochenen Maßnahmen (Koordinierungspläne) sowie die Genehmigungen in der Straßendatenbank bündeln und allen Vorhabenträgern und Beteiligten zugänglich machen.
		E5.3	In die Straßendatenbank sollten verbindlich auch die wesentlichsten Informationen der Aufbruchphase übernommen werden (Erledigungsnachweise zu den Phasen der Ausführung, Kontrollprotokollierungen, Mängelprotokolle und –rügen).
		E5.4	Die Ab-/Übernahme der Aufbrüche sollte stringenter vollzogen werden. Fertigstellungsanzeigen, Qualitätsnachweise und bspw. Liefer- und Wiegescheine sollten generell eingefordert werden. Ab-/Übernahmeprotokolle sind immer ratsam. Alle wesentlichen Informationen der Ab-/Übernahmephase sollten standardmäßig in die Straßendatenbank übernommen werden.
		E5.5	Es sollten im Interesse der Rechtswahrung zum Ende der Gewährleistungsfrist immer abschließende Abnahmen vorgenommen werden. Diese sollten auch protokolliert werden. Im Interesse einer einheitlichen Dokumentation und zur Vermeidung von verschiedenen Datenpools sollten auch die für die Gewährleistung relevanten Informationen und Daten in der Straßendatenbank erfasst werden.
F6	Das Verkehrsflächenmanagement und die Kämmerei der Stadt Dormagen gewährleisten einen engen Informationsaustausch. Mit der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank werden aber zwei nicht kompatible Datenerfassungssystem bedient. Gegenseitige Zugriffsrechte sind nicht eingerichtet. Inventurrelevante Wertveränderung nimmt die Kämmerei nur maßnahmenorientiert vor. Vollständige körperliche Inventuren im Sinne der Vorgaben der Kommunalhaushaltsverordnung erfolgten nicht in festgelegten Zyklen. Wesentliche Grundlagen für das Erhaltungsmanagement liegen damit nicht vor. Eine neue Inventurrichtlinie soll aber erstellt werden.	E6.1	Im Interesse der weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Kämmerei und TBD sollten gegenseitige Zugriffsrechte auf die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung geprüft werden.
		E6.2	Die Stadt Dormagen sollte die vorgeschriebene körperliche Inventur für die Verkehrsflächen in konkreten regelmäßigen Zyklen und nicht nur anlassbezogen vornehmen. Nur so ist eine vollständige Berücksichtigung aller Verkehrsflächen gewährleistet.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Datenlage zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen stellt sich nicht deckungsgleich dar. Gemessen am Anlagenabnutzungsgrad ist bereits eine erhebliche bilanzielle Überalterung im Verkehrsflächenvermögen anzunehmen. Die aktuellen Zustandszuordnungen zeigen ein positiveres Bild, aber mangels vollständiger Zustandserhebung und Inventarisierung sind die Daten als nicht valide anzusehen. In der Konsequenz ist nicht auszuschließen, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht.	E7	Die festgelegten Nutzungsdauern der Stadt Dormagen sollten den tatsächlichen Verkehrsflächenzuständen entsprechen. Insofern sollte das Verfahren zur Festsetzung im Zuge der weiteren Entwicklung angepasst werden.
F8	Obwohl die Stadt Dormagen zu den Kommunen zählt, die im größeren Umfang Unterhaltungsaufwendungen einsetzen, bleibt ihr jährlicher Mitteleinsatz unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	E8	Die Stadt Dormagen sollte ihr Unterhaltungsengagement sach- und bedarfsgerecht planen.
F9	Die Reinvestitionen der Stadt Dormagen können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht konkret analysiert werden. Aufgrund der bisherigen Bilanzwertverluste ist das Reinvestitionsengagement aber mindestens beizubehalten. Die zur Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen bewegen sich auf durchschnittlichem Niveau.	E9	Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollte die Maßnahmenplanungen insbesondere auch den Reinvestitionsbedarf sachgerecht im Fokus behalten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen 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 Dormagen** kann seit 2016 ausgeglichene Haushalte vorweisen und somit das in 2012 aufgestellte Haushaltssicherungskonzept vorzeitig verlassen. Allerdings besteht aktuell immer noch **Handlungsbedarf**. Der Haushalt ist strukturell unausgeglichen. Im Haushaltsplan 2022 kann die Stadt Dormagen die Wertgrenzen zur pflichtigen Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW nur unterschreiten, da das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) Sonderregelungen ermöglicht. So kann die Stadt die Corona-bedingten Schäden über den außerordentlichen Ertrag haushaltsneutral bis einschließlich 2025 in einer Nebenrechnung führen. Die gpaNRW sieht in der Planung konjunkturbedingte allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zudem ergibt sich ein zusätzliches **haushaltswirtschaftliches Risiko** im Bereich der Personalaufwendungen.

Die Stadt Dormagen kann im Betrachtungszeitraum auf eine vergleichsweise geringere **Eigenkapital**ausstattung zurückgreifen. Die ausgeglichenen Haushalte ab 2016 führen zu einem leichten Anstieg des Eigenkapitals und somit auch zum Aufbau einer Ausgleichsrücklage. Zukünftig plant die Stadt ebenfalls mit ausgeglichenen Haushalten allerdings unter der Berücksichtigung der Isolierung der Corona-bedingten Schäden. Diese belaufen sich voraussichtlich bis Ende 2024 auf rund 47,0 Mio. Euro. Die Stadt Dormagen geht aktuell davon aus, dass sie einen Teil davon mit der Allgemeinen Rücklage verrechnen wird, der andere Teil soll dann über 50 Jahre abgeschrieben werden.

Die **Schulden** des Kernhaushaltes der Stadt Dormagen liegen im Betrachtungszeitraum unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dies ergibt sich als Folge der vermehrten Ausgliederung von Vermögensgegenständen und den dazugehörigen Verbindlichkeiten in verselbstständigte Aufgabenbereiche. Auf Konzernebene positionieren sich die Schulden und Verbindlichkeiten allerdings ebenfalls unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Dabei verfügt die Stadt nur über einen geringen Bestand an Investitionskrediten. Im Bereich der Liquiditätskredite bilanziert die Stadt, auch vor dem Hintergrund des Cashpoolings mit den verselbstständigten Aufgabenbereichen, deutlich mehr Kredite als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das Anlagevermögen ist aus bilanzieller Sicht im Bereich der Ge-

bäude gut aufgestellt und hat nur in wenigen Gebäudesegmenten fortgeschrittene Anlagenabnutzungsgrade erreicht. In den Bereichen Abwasser und Verkehrsflächen sind die Anlagenabnutzungsgrade bereits weiter fortgeschritten und weisen auf erhöhte Reinvestitionsbedarfe hin. Aufgrund der geplanten Investitionen werden die Verbindlichkeiten der Stadt Dormagen in den nächsten Jahren ansteigen und zusätzliche Haushaltsbelastungen hervorrufen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Dormagen hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Die Haushaltssatzungen kann sie allerdings regelmäßig erst im Haushaltsjahr selbst anzeigen. Die Gesamtabschlüsse konnte die Stadt bisher nicht fristgemäß aufstellen und bestätigen.

Die Entscheidungsträger der Stadt Dormagen erhalten regelmäßig die notwendigen Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Durch den festgelegten Berichtsweg werden zudem alle Verantwortungsebenen bis zum Rat regelmäßig über die **haushaltswirtschaftliche Lage** informiert und eingebunden.

Aufwandssteigerungen kann die Stadt Dormagen im Betrachtungszeitraum teilweise kompensieren. Entscheidend für die positive Entwicklung zukünftiger Jahresergebnisse werden allerdings zukünftig die konjunkturabhängigen Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sein. Der aktuelle Rückgang der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch zusätzliche Maßnahmen kompensiert werden können.

Die Stadt Dormagen hat in den Betrachtungsjahren 2015 bis 2020 weniger konsumtive **Ermächtigungen** übertragen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt dabei verbindlich geregelt. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Dormagen jährlich ebenfalls in geringerem Umfang als die Hälfte der Vergleichskommunen. Der hohe Ausgliederungsgrad des Anlagevermögens wirkt sich hierbei begünstigend aus. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen in vier von sechs Jahren deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Die Stadt Dormagen kann in zwei von sechs Betrachtungsjahren keine ausreichende Kreditermächtigung vorweisen. Grund dafür sind investive Auszahlungen, welche teilweise über Liquiditätskredite finanziert wurden.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Dormagen noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Es fehlt der Stadt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Des Weiteren hat die Stadt keinen zentralen Überblick über die geplanten und aktuell laufenden Fördermaßnahmen. Die Stadt Dormagen sollte für klare und einheitliche Regelungen sorgen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung. Die Optimierungspotenziale im Bereich des förderbezogenen Controllings und Berichtswesens hat die Stadt bereits erkannt und prüft aktuell in welcher Form die Anforderungen umgesetzt werden können.

Abschließend wurde im Bericht der Erwerb der Rentenrückdeckungsversicherung thematisiert.

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 dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
  - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der Corona-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 haben Bund und Land im Jahr 2020 zum Teil abgefedert, zum Beispiel durch Gewerbesteuerausgleichszahlungen. Zudem gibt es haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der Corona-bedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit Corona-bedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Dormagen ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Dormagen 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPl / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPl / JA
2021	bekannt gemacht			HPl
2022	bekannt gemacht			HPl

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2014. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Dormagen hat zum Zeitpunkt der Prüfung die Jahresabschlüsse bis 2020 festgestellt. Hinsichtlich weiterer Details dazu wird auf den Berichtsteil 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation verwiesen.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt Dormagen aktuell bis 2018 bestätigt. Die Stadt Dormagen ist aufgrund ihrer Konzernstruktur ab dem Jahr 2019 weiterhin verpflichtet einen Gesamtabschluss aufzustellen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushaltsführung der Stadt Dormagen ist aktuell genehmigungsfrei. Der Haushaltsstatus schränkt die Handlungsfähigkeit der Stadt daher nicht ein.

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

Haushaltsstatus Stadt Dormagen 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt		x	x	x	x	x	x	x
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	x							

Die **Stadt Dormagen** kann seit 2016 echte Haushaltsausgleiche erzielen und somit vorzeitig das seit 2013 bestehende Haushaltssicherungskonzept verlassen. Der Haushalt der Stadt unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-4,17	8,11	3,37	1,42	7,10	0,59
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	8,11	11,48	12,90	19,99	20,58
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	96,52	95,46	94,79	93,89	92,94	91,59
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	8,11	3,37	1,42	7,10	0,59
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-1,16	-1,07	-0,66	-0,91	-0,95	-1,35
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-4,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	4,1	keine Verringerung				

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fehlbetragsquote in Prozent	**4,1**	**positives Ergebnis**				

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse direkt der allgemeinen Rücklage oder Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Gemäß § 39 Abs. 3 KomHVO sind Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen nach § 90 Abs. 3 Satz 1 GO NRW sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage in den Jahren 2015 bis 2020 ergibt sich aus diesen Verrechnungen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Dormagen in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	1,64	0,49	0,42	0,63	0,01
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	22,80	23,29	23,71	24,34	24,35
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	92,91	92,92	92,93	92,94	92,95
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	1,64	0,49	0,42	0,63	0,01
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0	0,01	0,01	0,01	0,01
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	**positives Ergebnis**				

Stand: Haushaltspläne 2021 und 2022

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. Ab 2019 können die Jahresüberschüsse komplett der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist und kein negativer Saldo aus der Änderung der allgemeinen Rücklage bedingt durch die drei dem Jahresabschluss vorangegangen Ergebnisse vorliegt. Die höhere Restriktion ist maßgeblich. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt und die geplanten Jahresergebnisse direkt der jeweiligen Rücklage zugeordnet.

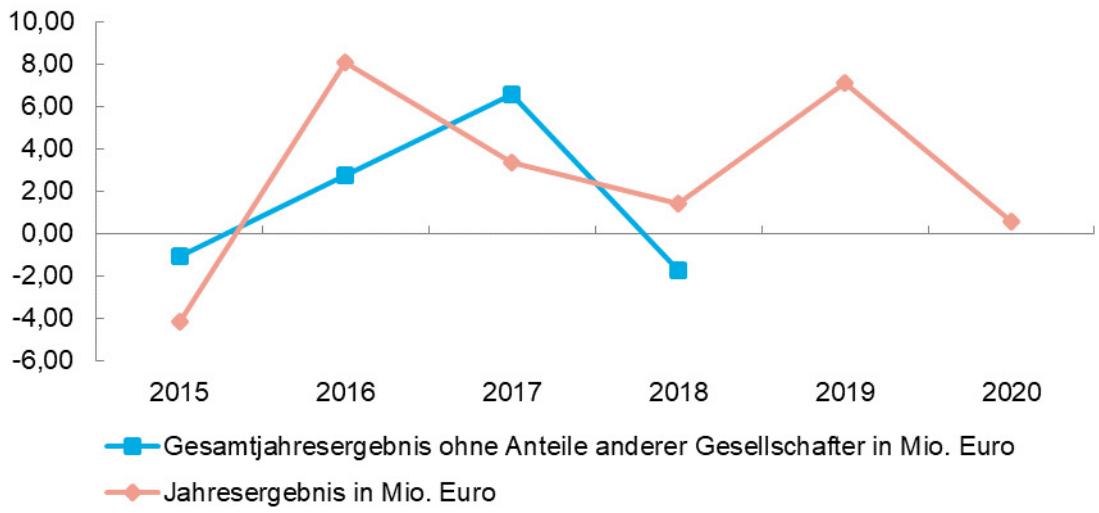
Die Planung der Stadt Dormagen sieht bis zum Ende der mittelfristigen Planung weiterhin ausgeglichenen Haushalt vor. Mögliche Jahresdefizite, welche sich ungeplant ergeben könnten, können vorerst durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Dormagen kann seit 2016 Jahresüberschüsse erzielen. Die Jahresergebnisse haben sich dabei deutlich verbessert, unterliegen aber auch merklichen Schwankungen. Dabei ist der Haushalt weiterhin strukturell nicht ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2020

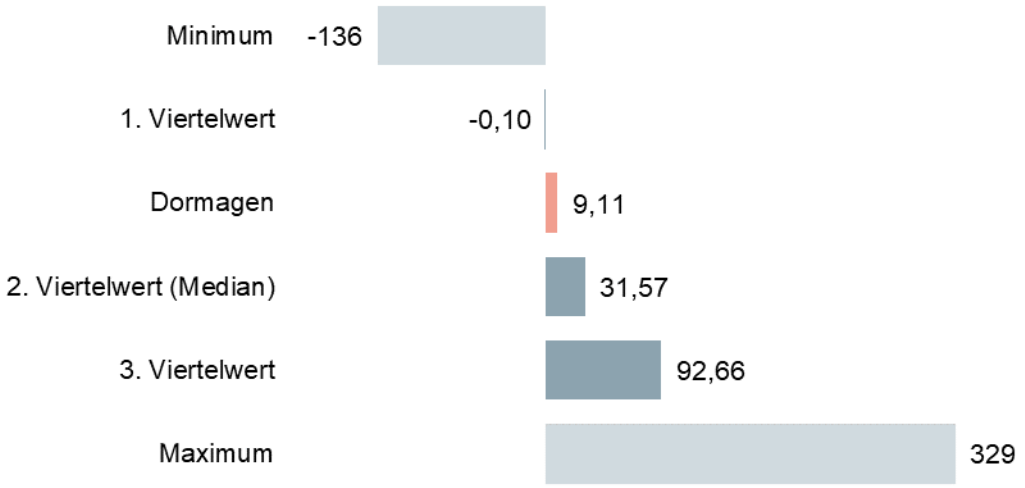


Die erzielten Jahresergebnisse der Stadt Dormagen unterliegen im Betrachtungszeitraum erkennbaren Schwankungen. Dabei kann der Kernhaushalt seit 2016 positive Jahresergebnisse ausweisen. Die summierten Jahresergebnisse 2015 bis 2020 betragen rund 17,0 Mio. Euro. Grund hierfür waren die Konsolidierungsbemühungen der Stadt, sowie die gute konjunkturelle Entwicklung bis 2019, die sich in Dormagen insbesondere durch die positive Gewerbesteuerentwicklung gezeigt hat.

Die Gesamtjahresergebnisse können aufgrund der fehlenden Gesamtabschlüsse 2019 ff. nur bis einschließlich 2018 dargestellt werden. Der Konzern Stadt Dormagen ist auch weiterhin dazu verpflichtet Gesamtabschlüsse aufzustellen.

Mit Blick auf den Kernhaushalt kann die Stadt Dormagen folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich erzielen:

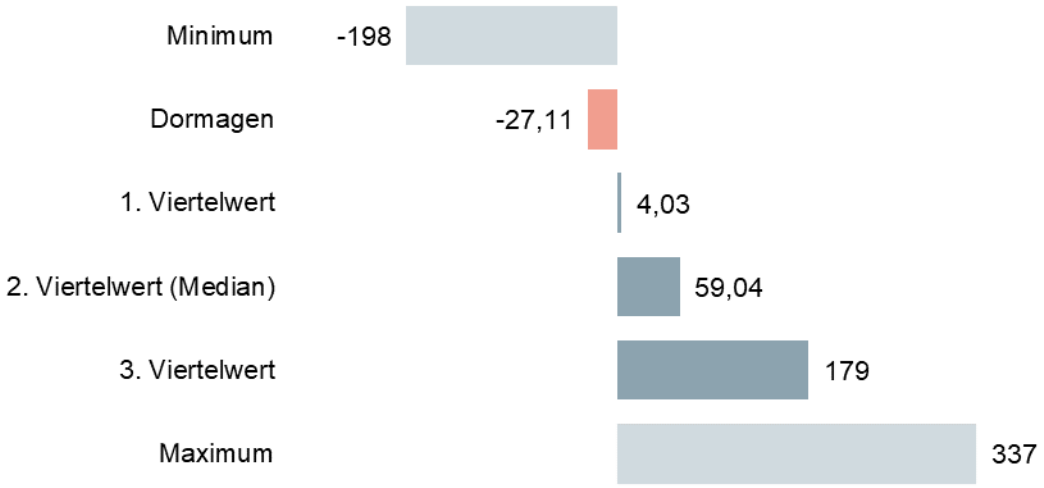
Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt Dormagen kann, abgesehen von den Vergleichsjahren 2018 und 2020, Jahresergebnisse je Einwohner jeweils über dem Median erzielen. Die deutlichen Schwankungen in der Ergebnishöhe spiegeln sich somit auch in den Positionierungen wider. Auf Konzernebene kann die Stadt für den letzten aufgestellten Gesamtabschluss folgende Positionierung erzielen:

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

Die Gesamtergebnisse sind im Wesentlichen durch das Jahresergebnis der Kernverwaltung geprägt. Weitere gewichtige verselbstständigten Aufgabenbereiche sind die Technische Betriebe Dormagen AöR, der Eigenbetrieb Dormagen sowie die Energieversorgung Dormagen GmbH.

Die Gesamtjahresergebnisse 2015 bis 2018 unterliegen ebenfalls deutlichen Schwankungen. Dies zeigt sich auch in den Positionierungen im interkommunalen Vergleich. Hier kann sich der Konzern Stadt Dormagen jeweils in zwei Jahren (2015 und 2017) überdurchschnittlich positionieren. In den anderen beiden Jahren sind die erzielten Gesamtjahresergebnisse deutlich niedriger als bei den Vergleichskommunen.

Die Jahresergebnisse geben allerdings nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern.

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, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, sind die außerordentlichen Erträge nach § 5 Abs. 4 NKF-CIG sowie die gegenstehenden Haushaltsbelastungen, die nicht bereits in den vorgenannten Standardbereinigungen enthalten sind. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis.**

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 1.6 Tabelle 4 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Dormagen	
Jahresergebnis	0,59
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, und Finanzausgleich)	-56,56
außerordentlicher Ertrag NKF-CIG (Sondereffekt)	-6,37
Corona bedingte Haushaltsbelastungen außerhalb der Standardbereinigung (Sondereffekte)	+3,62
= bereinigtes Jahresergebnis	**-58,72**
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	+56,01
= strukturelles Ergebnis	**-2,71**

Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt mit einem Defizit von 2,7 Mio. Euro erkennbar ungünstiger aus als das tatsächliche Jahresergebnis mit einem Überschuss von 0,6 Mio. Euro. Für diese Abweichung sind im Wesentlichen die coronabedingten Sondereffekte mit verantwortlich. Zu diesen Sondereffekten zählen insbesondere pandemiebedingte Mehraufwendungen und Mindererträge außerhalb des Finanzausgleichs.

Das strukturelle Ergebnis zeigt außerdem, dass die zuletzt erwirtschafteten Überschüsse auch durch die gute konjunkturelle Lage mit beeinflusst worden sind und nunmehr der Haushalt durch die Corona-Pandemie belastet wird. Das ganze Ausmaß und die zeitliche Dauer der Haushaltsbelastungen durch die Pandemie kann zurzeit allenfalls vorsichtig prognostiziert werden. Die aktuelle Steuerschätzung aus November 2021 zeigte positive Tendenzen, aber weiterhin auch die Herausforderungen für die Kommunen in den nächsten Jahren. Die weitere Entwicklung bleibt kritisch zu begleiten.

Strukturell ist der Haushalt daher nicht ausgeglichen. Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Tausend Euro 2015 bis 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Plan-Ergebnisse	-5.404	601	461	589	1.696	2.441
Ist-Ergebnisse	-4.173	8.106	3.370	1.420	7.099	1.165
Differenz	**+1.231**	**+7.505**	**+2.909**	**+830**	**+5.402**	**-639**

Die Stadt Dormagen kann in fünf von sechs Jahren ihr jeweiliges Plan-Ergebnis erreichen bzw. deutlich übertreffen. Dabei bleibt die Stadt ausschließlich im ersten Jahr der Pandemie hinter ihren Planansätzen zurück. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 kann die Stadt jährlich eine durchschnittliche Verbesserung von rund 2,9 Mio. Euro erzielen. Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit noch Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

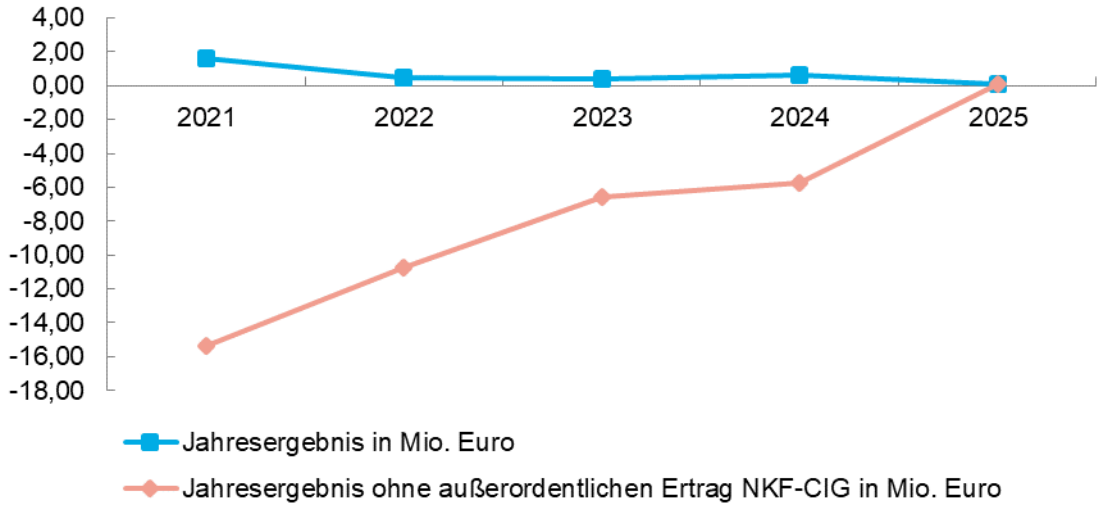
→ **Feststellung**

Die geplanten Jahresüberschüsse kann die Stadt Dormagen nur durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG darstellen. Die Haushaltsplanung der Stadt ist

spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche Risiken ergeben sich zudem im Bereich der Personalaufwendungen.

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 (Plan) Stadt Dormagen in Mio. Euro 2021 bis 2025



Die Kommunen haben nach § 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) im Rahmen der Haushaltsplanung 2021 und 2022, sowie der mittelfristigen Ergebnisplanung die Summe der auf die Corona-Pandemie entfallenden Haushaltsbelastung durch Mindererträge bzw. Mehraufwendungen zu prognostizieren.

Die Differenz der beiden Ansätze stellen die Corona-bedingten Schäden dar. Im Wesentlichen betrifft dies die Gewerbesteuererträge, die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer, sowie die Schlüsselzuweisungen. Die Corona-bedingten Schäden sind als außerordentlicher Ertrag im Haushalt zu planen. Dadurch erklärt sich die Diskrepanz der beiden Diagrammlinien.

Die **Stadt Dormagen** plant nach den Haushaltsplänen 2021 und 2022 mit Überschüssen bis einschließlich 2025 in Summe von rund 3,2 Mio. Euro (blauer Graph). Diese beinhaltet außerordentliche Erträge bedingt durch die Isolierung von Corona-bedingten Schäden in Höhe von 41,5 Mio. Euro. Ohne die außerordentlichen Erträge würde die Stadt in den Jahren 2021 bis 2025 Defizite in Höhe von 38,3 Mio. Euro erzielen.

Ohne die Möglichkeit der Isolierung durch die geschaffenen Regelungen im Rahmen des NKF-CIG könnte die Stadt Dormagen für die Haushaltsjahre 2021 bis 2024 keine ausgeglichenen Jahresergebnisse einplanen (roter Graph). Dazu wäre mit Hinblick auf die geplanten Defizite ohne Isolierung der Corona-bedingten Schäden die Stadt zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW verpflichtet gewesen.

Die Stadt Dormagen plant dann nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 einen Überschuss von 58.000 Euro. Das Haushaltsjahr 2025 ist dann erstmalig wieder ohne die Möglichkeit einer Isolierung von Corona-bedingten Schäden darzustellen. Des Weiteren ist dies das erste Jahr, in dem die anteilige Abschreibung der Corona-Schäden den Haushalt zusätzlich belasten. Die Stadt hat hierfür eine halbe Mio. Euro eingeplant.

Die eingeplante Abschreibungssumme basiert auf den Werten aus den addierten außerordentlichen Erträgen (Corona-bedingte Schäden gemäß NKF-CIG) des Jahresabschlusses 2020 sowie den Planwerten bis 2024. Die Summe beträgt ca. 47 Mio. Euro. Die Stadt Dormagen geht aktuell davon aus, dass sie einen Teil davon mit der Allgemeinen Rücklage verrechnen wird, der andere Teil soll dann über 50 Jahre abgeschrieben werden. Die hier angenommene Summe für die Abschreibung beträgt 25 Mio. Euro.

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

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

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	22,66 (35,12)	40,00	17,34 (4,88)	12,00 (2,6)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuern	35,52 (34,99)	44,80	9,28 (9,81)	4,8 (5,1)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	6,05 (4,89)	5,42	-0,63 (0,54)	-2,2 (2,1)
Ausgleichsleistungen	3,61 (3,42)	4,09	0,48 (0,67)	2,5 (3,6)
Schlüsselzuweisungen	5,03 (8,41)	13,40	8,37 (4,99)	21,7 (9,8)
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0,72 (0,78)	0 ,00	0,72 (-0,78)	100,0 (-100,0)
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	15,68 (3,14)	0,00	-15,68 (-3,14)	-100,0 (-100,0)
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	17,61	29,37	12,21	11,3
privatrechtliche Leistungsentgelte	1,10	3,84	2,74	28,4
übrige Erträge	56,56	67,76	11,20	3,7
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	1,74 (4,92)	3,11	1,38 (-1,81)	12,4 (-8,8)
Personalaufwendungen	40,52	47,37	6,85	3,2
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	16,64	22,02	5,39	5,8

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Allgemeine Kreisumlage	30,97 (29,12)	34.200	3,23 (5,08)	2,0 (3,3)
Übrige Transferaufwendungen	40,13	57,76	17,63	7,6
übrige Aufwendungen	39,87	44,16	4,29	2,1

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 ergänzt.

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

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

Die **Gewerbesteuererträge** sind neben dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer die größte Position im Haushalt der Stadt Dormagen und bilden in den Jahren 2015 bis 2019 rund ein Viertel der gesamten ordentlichen Erträge ab. Damit ist die Gewerbesteuer die bedeutendste örtliche Steuer der Stadt. Im ersten Jahr der Pandemie musste die Stadt deutliche Einbußen hinnehmen, sodass die Gewerbesteuer 2020 nur noch 13,9 Prozent der ordentlichen Erträge ausmachte. Dabei kann die Stadt Dormagen auf eine eher heterogene Struktur an Gewerbesteuerzahlen bauen. Eine Abhängigkeit von einer spezifischen Branche ist nicht gegeben.

Das Gewerbesteueraufkommen hat sich dabei im Betrachtungszeitraum bis einschließlich 2019 deutlich gesteigert und einen merklichen Beitrag zum Haushaushaltsausgleich geleistet. Die Gewerbesteuer-Einnahmen für das Jahr 2020 haben sich als Folge der Corona-Pandemie deutlich reduziert (-24,5 Mio. Euro). Die Gewerbesteuererträge für 2021 belaufen sich nach aktuellem Stand auf rund 36,8 Mio. Euro und liegen damit rund 8,8 Mio. Euro über dem im Haushaltsplan 2021 (28,0 Mio. Euro) angestrebten Planansatz.

Nach der Steuerschätzung im September 2020 ist man von einem bundesweiten Rückgang der Gewerbesteuer von 2019 nach 2020 von rund 24 Prozent ausgegangen. In Dormagen war dieser Rückgang mit rund 51,9 Prozent deutlich stärker ausgeprägt. Folglich prognostizierte die Stadt die Steigerung für das Jahr 2021 mit einem Planansatz von 28,0 Mio. Euro (+23,6 Prozent) höher als die prognostizierte Steigerung aus dem Orientierungsdatenerlass in Höhe von 17,9 Prozent. Für das Haushaltsjahr 2022 hat die Stadt Dormagen ebenfalls wieder deutlich über den Steigerungsraten aus dem Orientierungsdatenerlass geplant. Dieser prognostiziert bis 2025 eine Gesamtsteigerung der Gewerbesteuererträge von rund

24,3 Prozent. Die Stadt Dormagen plant im gleichen Zeitraum eine Steigerung ihrer Gewerbesteuererträge von 39,3 Prozent. Dabei ergeben sich die Steigerungen laut Planung nur in den ersten beiden Planjahren (2022 und 2023). Danach kommt es zu einer Verstetigung der Erträge aus Gewerbesteuern ohne weitere Steigerungen. Die 2023 nochmals deutlich höhere Steigerungsrate (14,3 Prozent) gegenüber dem Orientierungsdatenerlass (8,5 Prozent) ergibt sich laut Stadt aus zusätzlichen Erträgen aus dem Gewerbegebiet „Alte Heerstraße“ sowie einer sich weiter erholenden Konjunktur. Gleichzeitig besteht noch die Möglichkeit, Erträge aus dem neuen Gewerbegebiet Silbersee zu generieren, welches die Stadt aber in der Planung noch unberücksichtigt gelassen hat.

Für die Planung der Stadt ergibt sich somit mindestens ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko, dass die Konjunktur, als Folge der anhaltenden pandemischen Lage, sich nicht so schnell erholt wie erhofft. Mit Blick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie, auch in den Jahren 2021 und 2022, wird möglicherweise in der nächsten Zeit weiterhin mit weniger stark steigenden Gewerbesteuererträgen zu rechnen sein.

Darüber hinaus hat die Stadt Dormagen im Rahmen der Möglichkeiten durch das NKF-CIG einen Corona-bedingten Schaden für die Gewerbesteuer für 2021 von rund 9,7 Mio. Euro und für das Jahr 2022 von 2,7 Mio. Euro ausgemacht. Diese Beträge werden als außerordentliche Erträge im Ergebnisplan dargestellt bzw. isoliert und sind ab dem Haushaltsjahr 2025 abzuschreiben. Für die mittelfristige Planung hat die Stadt, aufgrund der geplanten schnelleren Erholungsphase, keine weitere Corona-bedingte Schäden ermittelt. Die Ermittlung der Beträge entspricht der vorgegebenen Berechnungssystematik und ist demzufolge nachvollziehbar.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die **Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer**. Diese haben 2020 einen Anteil von 25,4 Prozent an den ordentlichen Erträgen. Für den Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer plant die Stadt, nach einem Rückgang der Erträge im Jahr 2020, ab 2021 wieder mit steigenden Erträgen aus der Einkommenssteuer. Für das Haushaltsjahr 2022 hat die Stadt den angesetzten Betrag unter Berücksichtigung der aktuellen Schlüsselzahl 2021 bis 2023 in Verbindung mit den ermittelten Gesamtanteilen für die Gemeinden in Höhe von 8,67 Milliarden Euro ermittelt. Der daraus resultierende Planansatz für Dormagen in Höhe von 37,7 Mio. Euro wurde dann für die mittelfristige Planung unter Berücksichtigung der Steigerungsraten aus dem Orientierungsdatenerlass fortgeschrieben. Die Planung der Stadt Dormagen für die Jahre 2022 ff. wurde nachvollziehbar dargelegt. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen jedoch letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden.

Die Stadt Dormagen hat für die Anteile an der Einkommenssteuer ebenfalls Corona-bedingte Schäden ermittelt. Diese liegen in 2021 bis 2024 zwischen 4,3 und 6,4 Mio. Euro. Insgesamt plant die Stadt bei dieser Ertragsposition mit rund 20,6 Mio. Euro den größten Corona-bedingten Schaden ein.

Zudem rechnet die Stadt Dormagen mit einem Anteil an der Umsatzsteuer für 2022 in Höhe von 5,1 Mio. Euro. Dieser Wert stellt einen Rückgang von rund einer Mio. Euro zum Ergebnis 2021 dar. Die Erträge aus Umsatzsteuern sind im Vergleich zu 2020 stabil geblieben. Dabei ist der Anteil an der Umsatzsteuer im Betrachtungszeitraum bis einschließlich 2020 deutlich gestiegen. Der Rückgang 2022 ist dabei allerdings auf die geänderte Verteilung der Entlastungsmittel aus dem 5-Milliarden-Paket des Bundes zurückzuführen. Diese wird nun erstmals auf der Grundlage des im Jahr 2016 zwischen der Bundeskanzlerin und den

Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten beschlossenen Schlüssels erfolgen (Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer: 2,4 Mrd. Euro; Bundesbeteiligung an den KdU: 1,6 Mrd. Euro; Länderanteil an der Umsatzsteuer: 1 Mrd. Euro). Die Planung der Stadt Dormagen für die Jahre 2022 ff. ist ebenfalls nachvollziehbar.

Wie in den vergangenen Jahren ist die Kompensationszahlung für die Verluste durch die Neuregelung des **Familienleistungsausgleichs** nicht im Einkommensteueranteil erfasst. Sie wird nach dem aktuellen Einkommensteuerschlüssel als Zuweisung an die Kommunen weitergegeben. Die Wertermittlung der Kompensationsleistungen (Familienausgleichsgesetz) sind daher nachvollziehbar ermittelt worden unter Berücksichtigung der Steigerungen aus dem Orientierungsdatenerlass. Die Stadt Dormagen hat auch hier im Hinblick auf die Haushaltsplanung 2020 Corona-bedingte Schäden für die Jahre 2021 bis 2024 in Höhe von rund 1,2 Mio. Euro isoliert. Zusätzliche oder allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich weder aus der Ermittlung der Planansätze noch aus den ermittelten Corona-bedingten Schäden.

An **Schlüsselzuweisungen** für das Jahr 2022 hat die Stadt rund 11,8 Mio. Euro veranschlagt. Nach dem Festsetzungsbescheid zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 ist der Plan-Ansatz rund 170.000 Euro höher. Bei der Wertermittlung für die mittelfristige Planung rechnet die Stadt Dormagen entgegen der Prognosedaten aus dem Orientierungsdatenerlass mit einem Anstieg der Schlüsselzuweisungen. Diese Annahme ist bedingt durch den Umstand, dass die Steuerkraftmesszahl voraussichtlich erst noch sinken wird (vgl. Referenzperiode) und dann erst in den Folgejahren wieder steigt. Der erwartete Rückgang in der Verteilmasse für 2022 und der Anstieg für die folgenden Jahre führt dann zu einer prognostizierten Schlüsselzuweisung der Stadt Dormagen für alle Jahre zwischen 13,0 und 14,0 Mio. Euro.

Insgesamt sind die erwarteten Steigerungsraten der Stadt Dormagen für die mittelfristige Planung mehr als doppelt so hoch wie die prozentualen Steigerungen aus dem Orientierungsdatenerlass. Die Stadt Dormagen hat dazu eine entsprechende Berechnungsgrundlage vorgelegt und ihre Annahmen nachvollziehbar dargelegt. Es verbleibt somit trotzdem ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die von der Stadt ermittelten Annahmen sich nicht realisieren. Durch das geplante Steigerungspotenzial beziffert die Stadt auch nur für das Jahr 2021 Corona-bedingten Schäden von rund 1,4 Mio. Euro.

Die Verschlechterungen bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen werden, wie im bereits dargestellt, als „Corona-bedingte Finanzschäden“ behandelt. Die dargestellten Ertragsausfälle bleiben damit bis 2024 zwar ergebnisneutral, gleichwohl fehlt die entsprechende Liquidität. Details dazu entnehmen Sie bitte dem Kapitel 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf).

Mit Blick auf die vorangegangene Tabelle fallen insbesondere die hohen Steigerungsraten im Bereich der **öffentlich- und privatrechtlichen Leistungsentgelte** auf. Dabei ist der Anstieg bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten in den Jahren 2021 zu 2022 mit fast 60 Prozent am höchsten. Diese deutliche Ertragssteigerung ergibt sich aus dem Umstand, dass die Sparte Stadtentwässerung im Rahmen der Umstrukturierung der Technischen Betriebe Dormagen AÖR zu einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung, wieder in den Kernhaushalt verlegt wird. Damit gehen die geplanten Mehrerträge von rund 11,0 Mio. Euro gänzlich auf den Bereich der Gebührenerträge für Schmutz- und Regenwasser, sowie die Entwässerungsgebühren für den Straßenbau.

Die Ertragssteigerung bei den **privatrechtlichen Leistungsentgelten** ist ebenfalls auf einen speziellen Sachverhalt zurückzuführen. Die Stadt plant ab 2021 eine wachsende Vergabe von Gewerbeflächen im Wege des Erbbaurechts, daher rechnet man im Laufe der nächsten Jahre mit einer laufenden Erhöhung der Erträge aus Erbbauzinsen. Die daraus resultierenden Zinseinnahmen sollen bis 2025 Mehrerträge in Höhe von rund zwei Mio. Euro generieren.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich für die Ertragssteigerung aus dem öffentlich-rechtlichem Bereich, im Rahmen der Gebührenkalkulation für die Stadtentwässerung, keine erkennbaren Risiken. Bei den privatrechtlichen Leistungsentgelten verbleibt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, inwiefern die Stadt nachher tatsächlich in dem geplanten Umfang Gewerbeflächen vergeben kann.

Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den **übrigen Erträgen** (sonstige ordentliche Erträge, etc.).

Bei eingeplanten Steuerbeteiligungen handelt es sich um die Aufwendungen aus der **Gewerbesteuerumlage**. Die zu zahlende Umlage wurde in ihrer Entwicklung analog zu den Gewerbesteuererträgen geplant und ist demnach nachvollziehbar berechnet worden. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko besteht demnach nicht.

Die Stadt Dormagen hat hier gegenüber den Corona-bedingten Schäden bei der Gewerbesteuer, eine Entlastung durch weniger zu zahlende Gewerbesteuerumlage in Höhe von 210.000 Euro für 2022 eingeplant. Für die mittelfristige Planung hat die Stadt keine weiteren Entlastungen mehr ermittelt.

Die **Personalaufwendungen** stellen neben den Transferaufwendungen die zweitgrößte Aufwandsart im Ergebnisplan dar. Sie haben 2020 einen Anteil von 23,9 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen. Damit bildet die Personalintensität im aktuellen interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert ab. In den Personalaufwendungen der Stadt enthalten sind ebenfalls die Verdienstaufwendungen für die beim Eigenbetrieb Dormagen und bei der Stadtmarketing- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft Dormagen mbH beschäftigten Beamten, da diese ebenfalls im Stellenplan der Stadt Dormagen geführt werden. Die Aufwendungen für die Beamtenbezüge werden der Stadt Dormagen von den genannten Betrieben erstattet.

Die geplante Steigerung der Personalaufwendungen von 2020 zu 2021 beträgt 5,1 Prozent. Für das Haushaltsjahr 2022 prognostiziert die Stadt dann eine nochmalige Steigerung von 5,9 Prozent. Ursächlich für die Steigerung im Jahr 2022 sind die neu hinzukommenden Beamten der Technischen Betrieben Dormagen AöR. Durch die Umstrukturierung und Gründung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung, werden diese Beamten ab 2022, wie auch beim Eigenbetrieb Dormagen, im Stellenplan der Stadt geführt. Die Personalaufwendungen erhöhen sich hierdurch um ca. 0,4 Mio. Euro. Eine entsprechende Aufwandserstattung ist hier ebenfalls vorgesehen.

Zum anderen ergibt sich die massive Steigerung aus den geplanten tariflichen Entgeltanpassungen sowie ein Stellenmehrbedarf in verschiedenen Bereichen der Verwaltung. Bis 2025 sollen die Personalaufwendungen nochmal um weitere 2,2 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung ab 2020 von 3,2 Prozent. Nach der deutlichen Steigerung in 2021 und 2022 plant die Stadt allerdings für die Jahre 2022 ff. nur noch mit Steigerungsraten von durchschnittlich rund 1,7 Prozent. Mit Blick auf die Tarif-

und Besoldungsanpassungen der letzten Jahre lässt sich mit großer Sicherheit sagen, dass eine Einhaltung der Planwerte nur mit deutlichen Konsolidierungsbemühungen zu erreichen ist.

Ein Vergleich der Planwerte mit den tatsächlichen Personalaufwendungen im Betrachtungszeitraum zeigt, dass die Stadt Dormagen ihre Planansätze seit 2015 immer überschritten hat. Zuletzt lag die Überschreitung des Planansatzes im Jahr 2020 bei rund 3,4 Mio. Euro (9,1 Prozent). Insgesamt ergibt sich für den Betrachtungszeitraum eine durchschnittliche jährliche Überschreitung des Planansatzes von rund 1,9 Mio. Euro (5,6 Prozent). Dabei bergen insbesondere auch immer die Rückstellungen für Pensionen und Versorgungsempfänger schwer zu kalkulierende Risiken. Es besteht somit ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für den Haushalt der Stadt Dormagen.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Dormagen für das Jahr 2022 mit Aufwendungen in Höhe von rund 23,3 Mio. Euro. Dies entspricht einer Erhöhung um rund 3,5 Mio. Euro gegenüber dem Planansatz des Vorjahres. Die Steigerung resultiert aus höheren Aufwendungen für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Gebäude sowie voraussichtlich höheren Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen. Dies ist im Wesentlichen auf die Rückführung des Kanalvermögens in den Haushalt zurückzuführen. Die geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind im Vergleich zu den tatsächlichen Aufwendungen bis 2020 um rund fünf Mio. Euro höher. Daher entfällt im Eckjahresvergleich bis 2025 die Kostensteigerung vollständig.

Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen. In den Jahren 2017 bis 2020 wurden die geplanten Haushaltsansätze jährlich unterschritten. Die Stadt konnte im Betrachtungszeitraum in Summe reduzierte Ansätze von 3,3 Mio. Euro erzielen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nach derzeitigen Erkenntnissen nicht.

Die **Transferaufwendungen** sind die größte Aufwandsposition im städtischen Haushalt und bilden mit 44,0 Prozent fast die Hälfte der ordentlichen Aufwendungen ab. Die größte Einzelposition innerhalb der Transferaufwendungen ist die zu entrichtende **Kreisumlage** an den Rhein-Kreis Neuss. Dazu kommen noch Transferaufwendungen für die direkte Kostenbeteiligung an den SGB II-Leistungen. Die an den Kreis zu zahlenden Aufwendungen machen ebenfalls knapp 42 Prozent der Transferaufwendungen aus.

Aufgrund der sehr hohen Steuererträge des Jahres 2019 hat die Stadt Dormagen im Jahresabschluss 2019 eine Rückstellung für erhöhte Heranziehung von Umlagen gem. § 37 Abs. 5 KomHVO NRW gebildet. Diese wurde in 2020 und in 2021 in Anspruch genommen, da sich das Jahr 2020 bzw. 2021 in Referenzperiode auf das erste bzw. zweite Halbjahr 2019 beziehen. Hierdurch wird die Kreisumlage um 2,1 Mio. EUR niedriger ausgewiesen, als der tatsächliche Bescheid. Für den Vergleich der Beträge wurde die Inanspruchnahme der Rückstellung in 2021 nicht berücksichtigt. Die Kreisumlage steigt also in absoluten Beträgen, trotz sinkender Hebesätze, aufgrund der gestiegenen Umlagegrundlagen.

Auf Basis der Eckdaten des Kreishaushaltes und den Ergebnissen der Bürgermeisterkonferenz hat die Stadt Dormagen die Kreisumlage für 2022 auf rund 33,8 Mio. Euro kalkuliert. Die Kreisumlage befindet sich damit trotz gesunkenen Steuerkraftmesszahlen, dafür aber hohen Schlüsselzuweisungen und somit bisher höchsten Umlagegrundlagen in Absolut-Beträgen weiterhin auf ihrem höchsten Niveau.

Die Werte der mittelfristigen Planung unterliegen großen Unwägbarkeiten, insbesondere durch schwer einzuschätzende Entwicklungen der Corona-bedingten Belastungen. Aus den gebildeten Haushaltsansätzen ergibt sich ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, da die Corona-bedingten Folgen doch deutlichere Auswirkungen auf die Kreisumlage haben könnten, als angenommen.

Die **übrigen Transferaufwendungen** werden maßgeblich durch Zuschüsse im Bereich der Kindertagesbetreuung geprägt. Neben den vorgenannten Aufwendungen durch Steuerbeteiligungen und der Kreisumlage verblieben in den letzten Jahren immer noch rund 40,0 Mio. Euro. Davon entfallen 2020 mehr als Dreiviertel der Aufwendungen (30,6 Mio. Euro) auf das Produkt Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Im Bereich der Vollzeitpflegen ist in den letzten Jahren ein Anstieg der Kosten zu verzeichnen. Dies hängt mit einem Anstieg der Professionalisierung von Pflegestellen zu Erziehungsstellen zusammen. Hinzu kommen die regelmäßigen Tariferhöhungen für Personalkosten.

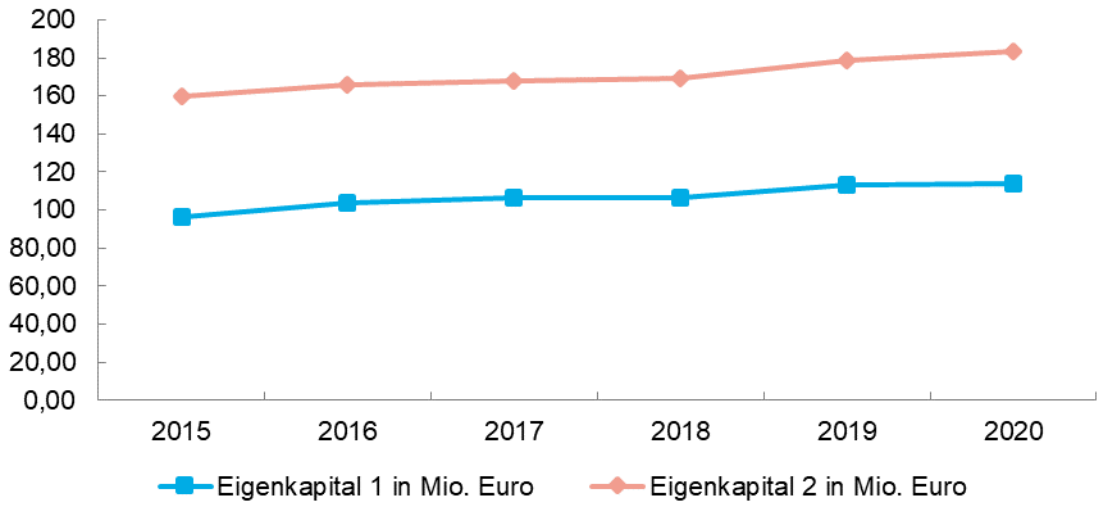
Darüber hinaus steigen auch die Zuschüsse für den laufenden Betrieb der städtischen Kindertagestätten weiter an, genauso wie die Aufwendungen für die Finanzierung der Tagespflege. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW für diese Haushaltspositionen nicht. Die Folgen der steigenden Auswirkungen werden im Berichtsteil 1.4.2 Auswirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung näher betrachtet.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Dormagen konnte im Betrachtungszeitraum Eigenkapital in Form einer Ausgleichsrücklage aufbauen. Eine Überschuldung droht aktuell nicht, allerdings bleibt der Handlungsspielraum der Stadt Dormagen in Anbetracht der vergleichsweise unterdurchschnittlichen Eigenkapitalausstattung eingeschränkt.

Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2020



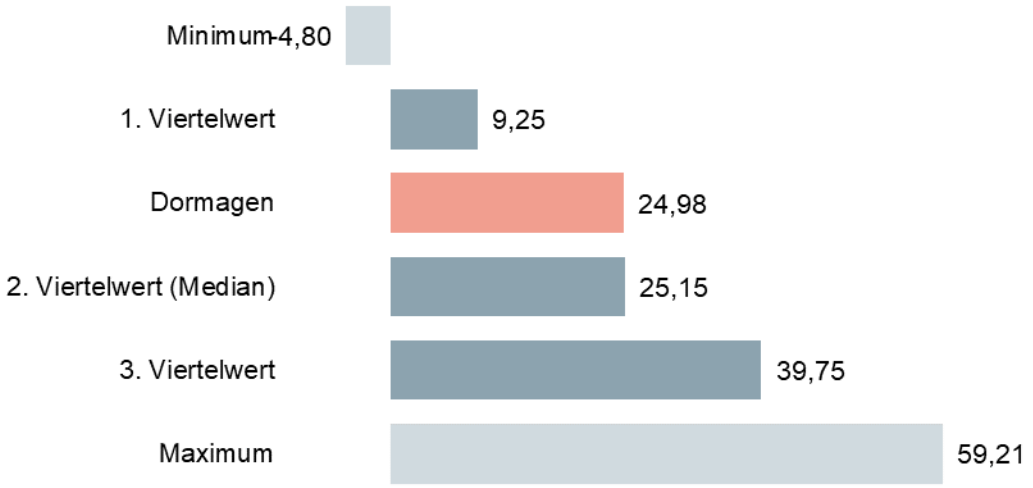
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 1.6 Tabelle 5 dieses Teilberichtes.

In der Summe haben die Jahresergebnisse dem Eigenkapital der **Stadt Dormagen** im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 rund 17,6 Mio. Euro zugeführt. Ab 2021 plant die Stadt weiterhin ausschließlich positive Jahresergebnisse unter Berücksichtigung der Möglichkeit die Corona-bedingten Schäden zu isolieren. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums geht die Stadt daher von einer Zuführung positiver Jahresergebnisse von insgesamt 3,2 Mio. Euro aus. Gleichzeitig berücksichtigt sie außerordentliche Erträge in Höhe von 41,5 Mio. Euro, welche die Stadt plant ab 2025 anteilig abzuschreiben.

Die Kommunen haben die Wahl, die isolierten Corona-Schäden einmalig zu Lasten der allgemeinen Rücklage oder über 50 Jahre abzuschreiben. Auch Teillösungen sind denkbar. Aufgrund der ermittelten Größenordnung der zu isolierenden Erträge favorisiert die Stadt Dormagen aktuell eine anteilige erfolgswirksame Abschreibung über 50 Jahre für einen Betrag in Höhe von 25,0 Mio. Euro. Der Differenzbetrag von 22,0 Mio. Euro soll direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden. Eine mögliche Kompensation könnte sich aus der Umstrukturierung der ausgegliederten Aufgabenbereiche ergeben. Näheres ist dem Kapitel 1.3.5.3 zu entnehmen.

Die Stadt Dormagen verfügt trotz Ausgleichsrücklage von rund 20,2 Mio. Euro zum Zeitpunkt der Prüfung über eine vergleichsweise unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote 1 ist 2020 mit 25,3 Prozent geringer als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt gehört in den Vorjahren zu den Kommunen mit einer vergleichsweise höheren Eigenkapitalquote 1. In den Vergleichsjahren 2015 bis 2019 konnte jeweils eine Positionierung über dem Median erzielt werden. Dabei ist im Zeitverlauf zu beobachten, dass sich trotz steigendem Eigenkapital, die Eigenkapitalquote im Eckjahresvergleich um fünf Prozentpunkte reduziert hat. Diese Reduzierung ist bedingt durch den deutlichen Anstieg der Bilanzsumme. Diese hat sich im Betrachtungszeitraum um 39,7 Prozent (127,7 Mio. Euro) erhöht. Das Eigenkapital hat sich dagegen nur um rund 16,2 Prozent (15,7 Mio. Euro) verstärkt.

Die Eigenkapitalquote 2 positioniert sich ab dem Jahr 2018 ebenfalls unterdurchschnittlich. Begründet ist dies in der unterdurchschnittlichen Bilanzierung von Sonderposten für Zuwendungen welche in allen Jahren unter dem 1. Viertelwert liegen. Der Umstand ist bedingt durch die Auslagerung von Vermögenspositionen in den Eigenbetrieb, da dies auch die Auslagerung der dazugehörigen Sonderposten mit einschließt.

Gesamteigenkapitalquoten in Prozent 2018

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	16,00	-17,03	4,46	17,86	27,05	39,61	19
Gesamteigenkapitalquote 2	36,00	-3,42	29,68	43,02	47,11	62,47	19

Die Gesamteigenkapitalquoten des Konzerns Stadt Dormagen positionieren sich im interkommunalen Vergleich der Jahre 2015 bis 2018 jeweils unterdurchschnittlich.

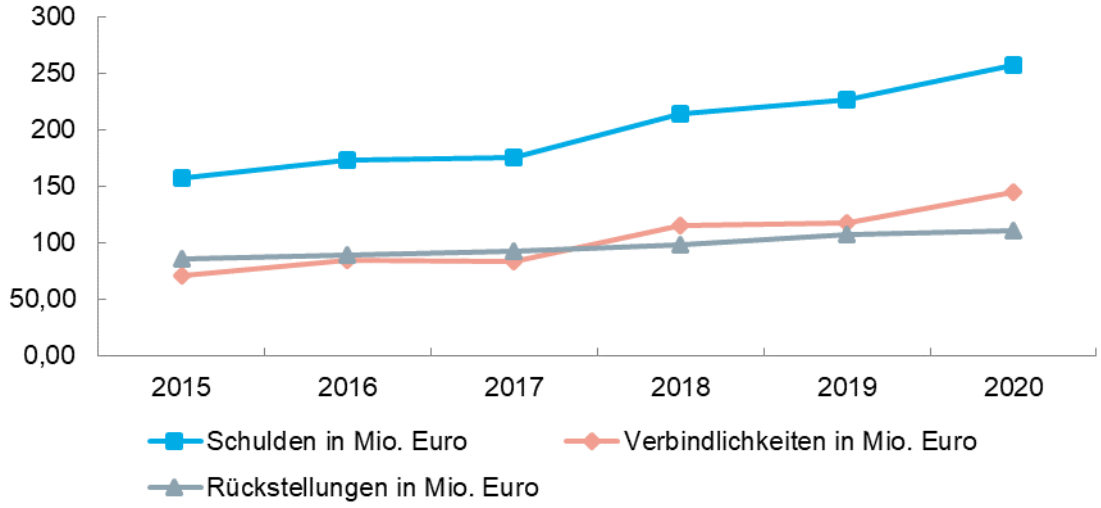
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Verschuldung des Kernhaushaltes ist geprägt von Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Sie ist im interkommunalen Vergleich sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene allerdings unterdurchschnittlich.
- Das Anlagevermögen ist im Bereich der Verkehrsflächen und im Abwasserbereich durch Werteverzehr gekennzeichnet. Der zukünftige Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit führt voraussichtlich zu einer höheren Notwendigkeit der Aufnahme von Krediten um die geplanten Investitionen zu decken. Die Verschuldung der Stadt wird damit voraussichtlich weiter ansteigen.

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

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

Schulden Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2020

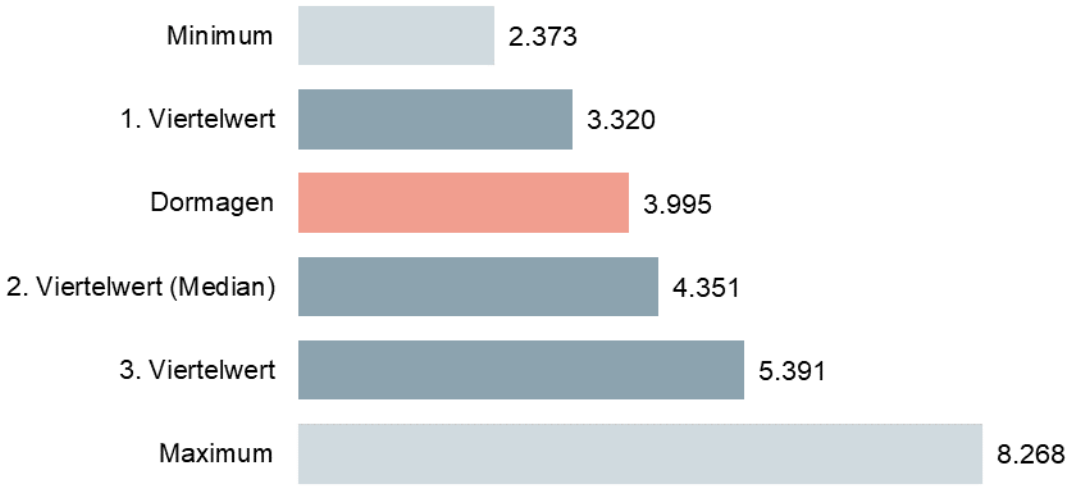


Die Schulden der **Stadt Dormagen** werden im Verhältnis relativ gleichmäßig durch Verbindlichkeiten und Rückstellungen belastet. Dabei kommt es im Verlauf der Jahre zu einer Verschiebung zu Lasten der Verbindlichkeiten. Diese machen im letzten aufgestellten Jahresabschluss rund 56,3 Prozent der Schulden aus. Die Schulden sind im Eckjahresvergleich bis 2020 um rund 63,3 Prozent (rund 100,0 Mio. Euro) gestiegen. Dabei ist der Anstieg zu rund 74 Prozent (73,7 Mio. Euro) auf gestiegene Verbindlichkeiten zurückzuführen. Die größten Steigerungen sind dabei auf die Liquiditätskredite mit rund 37,4 Mio. Euro, sowie die Investitionskredite mit 25,3 Mio. Euro zurückzuführen. Weitere Ausführungen dazu im Kapitel 1.3.5.1 Verbindlichkeiten.

Der Anstieg im Bereich der Rückstellungen (25,6 Mio. Euro) ist dabei größtenteils auf die Pensionsrückstellungen (Anstieg um 23,3 Mio. Euro) zurückzuführen. Des Weiteren war im Eckjahresvergleich ein Anstieg der sonstigen Rückstellungen in Höhe von rund 2,3 Mio. Euro zu verzeichnen.

Die Verbindlichkeiten in Summe positionieren sich im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich und bewegen sich bis einschließlich 2019 unter dem ersten Viertelwert. Darüber hinaus sind die Rückstellungen in Summe in allen Jahren ebenfalls unterdurchschnittlich. Bis einschließlich 2018 erreicht die Stadt jeweils nur Positionierung nahe dem Minimum. Für die Jahre 2019 und 2020 sind die Werte ebenfalls noch geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies führt bei der Betrachtung der Schulden in Bezug auf den Einwohner zur folgender Einordnung:

Schulden je Einwohner in Euro 2020

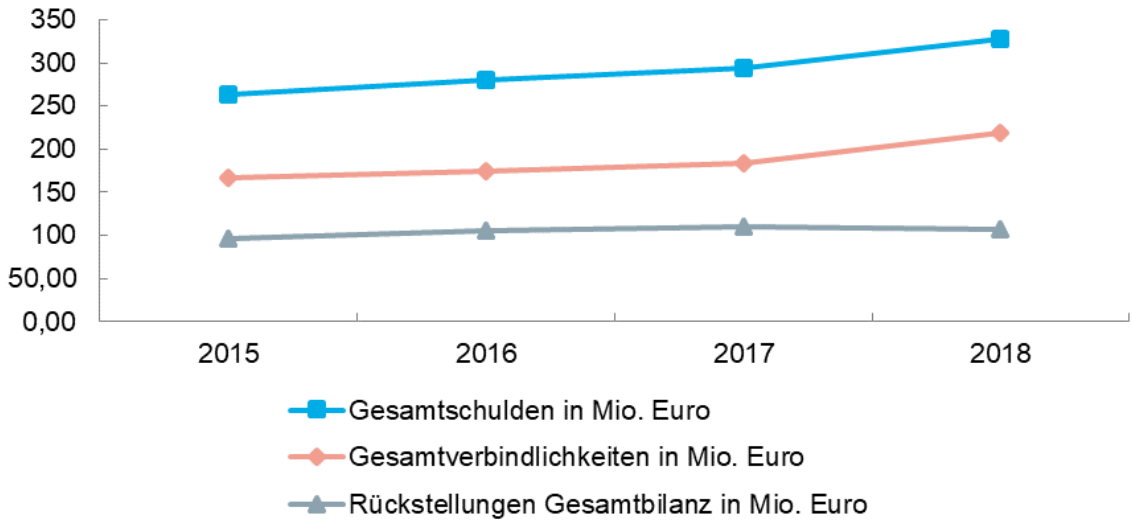


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

Die Stadt Dormagen positioniert sich im aktuellen interkommunalen Vergleich unter dem Median. Somit haben mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen mehr Schulden bilanziert. In den Jahren 2015 bis 2019 positioniert sich die Stadt jeweils nahe oder unter dem ersten Viertelwert.

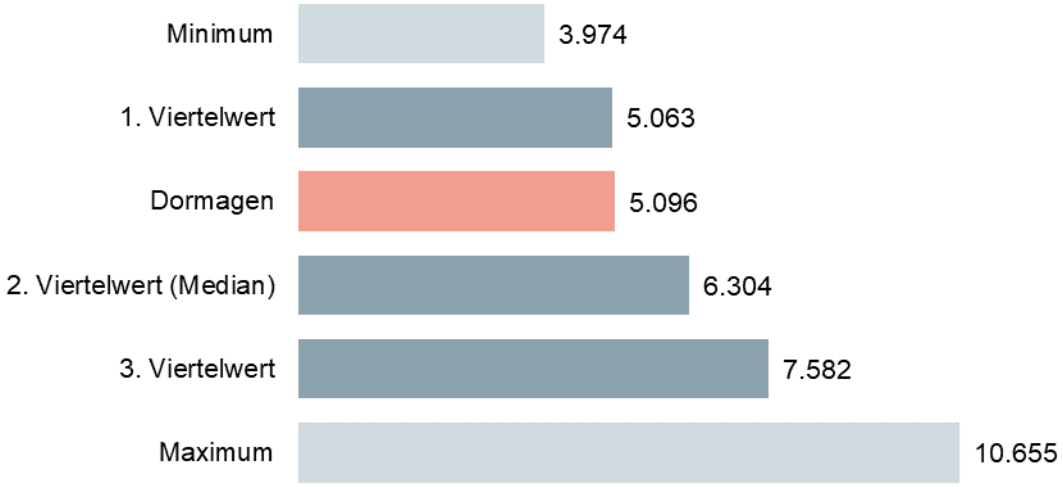
Auf Konzernebene liegt die Gesamtverschuldung für das Jahr 2018 um 112,8 Mio. Euro höher als beim Kernhaushalt. Wobei die Rückstellungen auf Konzernebene zu 88 Prozent auf die Pensions- und Beihilferückstellungen des Kernhaushalts zurückzuführen sind. Somit ergibt sich die Erhöhung der Gesamtschulden auf Konzernebene maßgeblich aus den Verbindlichkeiten der verselbstständigten Aufgabenbereiche. Diese liegen im Vergleich zum Kernhaushalt (114,7 Mio. Euro) bei rund 219,4 Mio. Euro, wobei sich diese im Wesentlichen aus den Verbindlichkeiten für Investitions- (105,8 Mio. Euro) und Liquiditätskrediten (84,1 Mio. Euro) ergeben.

Gesamtschulden Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2018



In Bezug auf den Einwohner kann die Stadt Dormagen hier für das Jahr 2018 folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich erzielen:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



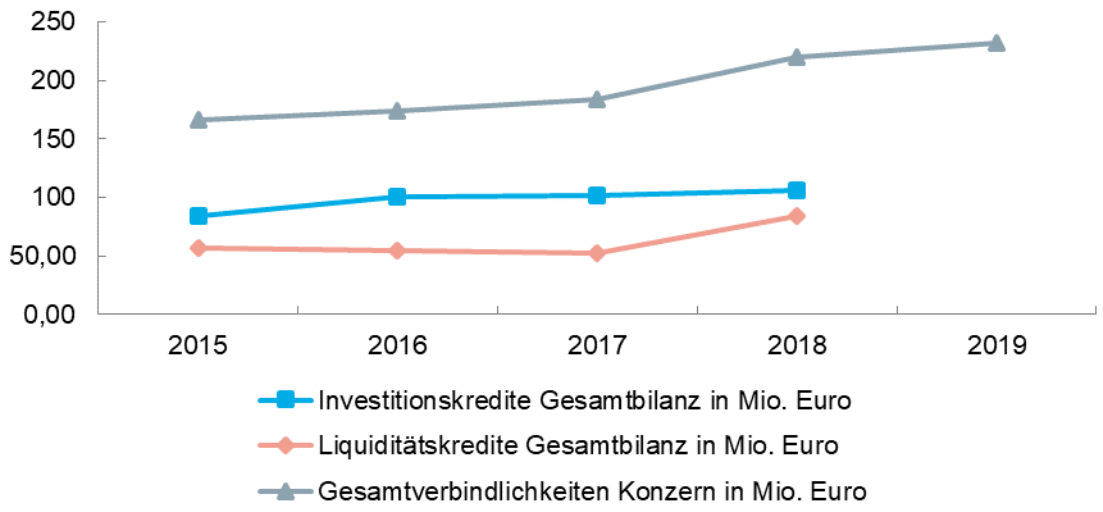
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich verhält sich weitestgehend analog zu der des Kernhaushalt. Der Konzern Stadt bilanziert dabei eine niedrigere Verschuldung als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies gilt ebenfalls für die Vorjahre 2015 bis 2017. Da sich die Gesamtverschuldung auf Konzernebene zu mehr als zwei Dritteln aus den Gesamtverbindlichkeiten zusammensetzt, werden diese im nachfolgenden Kapitel näher betrachtet.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

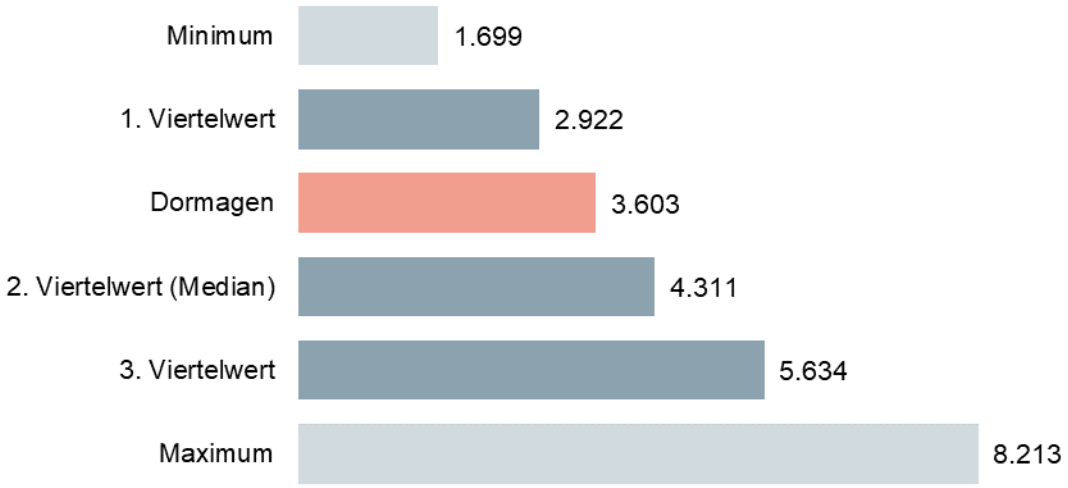
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamt-abschlüssen der Stadt Dormagen verwendet. Teilweise lagen noch nicht bei allen Kommunen die Informationen zu den Gesamtverbindlichkeiten vor. Diese wurden dann hilfsweise errechnet unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen mit den Mehrheitsbeteiligungen. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Für das Jahr 2019 hat die Stadt Dormagen, aufgrund des noch nicht fertig gestellten Gesamtabschlusses, ebenfalls auf die Hilfsberechnung zurückgegriffen. Daher war auch eine differenzierte Darstellung des Verlaufs der Investitions- und Liquiditätskrediten für 2019 zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht möglich.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2019



Die Gesamtverbindlichkeiten bestehen durchschnittlich zu rund 53 Prozent aus den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen. Diese sind im Wesentlichen auf die Technischen Betriebe Dormagen AöR, sowie den Eigenbetrieb Dormagen zurückzuführen. Die Kredite zur Liquiditätssicherung machen beim Konzern Stadt Dormagen rund ein Drittel der bilanzierten Gesamtverbindlichkeiten aus. Diese resultieren im Wesentlichen aus dem vom Konzern Stadt genutzten Cash-Management, welches einer Zentralisierung der Liquiditätssicherung dient. Dabei ergab sich zuletzt eine deutlich steigende Tendenz bei den Krediten. Bezogen auf den Einwohner ergibt sich für das Jahr 2019 folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich:

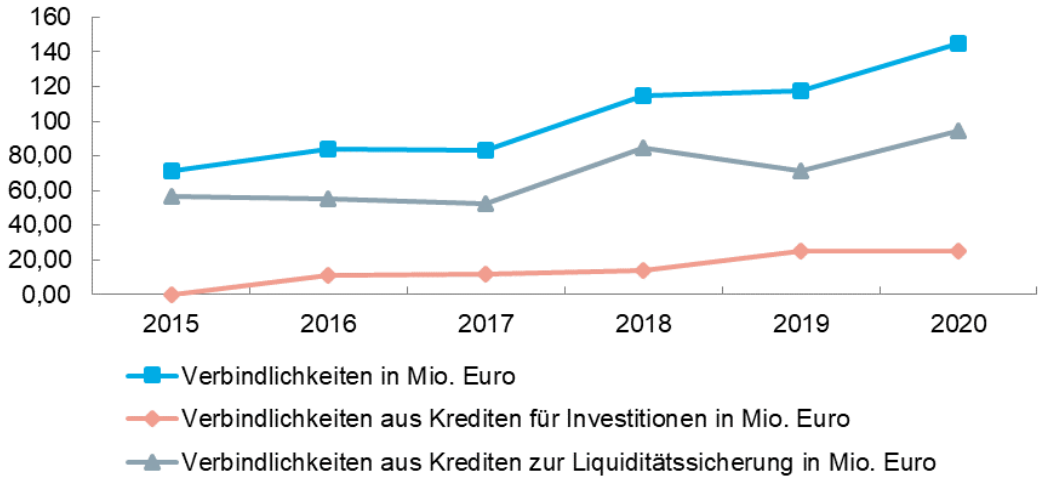
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

In den Jahren 2015 bis 2019 positioniert sich der Konzern Stadt Dormagen jeweils bis zum ersten Viertelwert im interkommunalen Vergleich und bilanziert somit weniger Gesamtverbindlichkeiten als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Aufgrund des Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten werden diese nachfolgend ebenfalls dargestellt.

Verbindlichkeiten Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2020



Da bereits zum Zeitpunkt der Gründung der Technischen Betriebe Dormagen (01. Januar 2007) bzw. zur Erweiterung des Regiebetriebes Bäderbetriebe Dormagen und dessen Umfirmierung in Eigenbetrieb Dormagen (30. Dezember 2006) Kredite für Investitionen mit den entsprechenden Vermögenswerten übertragen wurden, bestanden im Kernhaushalt bis 2016 keine Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen.

Ab 2016 hat die Stadt Dormagen dann erstmalig wieder einen Investitionskredit aufgenommen um diesen an die Tochtergesellschaft Stadtbad- und Verkehrsgesellschaft Dormagen mbH als konzerninternen Kredit zu marktüblichen Konditionen weiterzuleiten. Der Ausweis dieser Weiterleitung als Gegenposition befindet sich in der Bilanz auf der Aktivseite unter Ausleihungen an verbundene Unternehmen.

Des Weiteren wurden 2017 Investitionskredite zur Refinanzierung eines Feuerwehrfahrzeuges (1,2 Mio. Euro) aufgenommen, sowie für den Anbau der Heilpädagogische Kindertagesstätte in Nievenheim (1,4 Mio. Euro) In 2018 folgte dann die erste Tranche aus dem Förderprogramm „NRW.BANK Gute Schule 2020“ in Höhe von 1,1 Mio. Euro für Digitalisierungsmaßnahmen an diversen Dormagener Schulen.

2019 wurden zwei weitere Tranchen in Höhe von jeweils 1,1 Mio. Euro aus ebendiesem Förderprogramm abgerufen. In 2020 wurde die vierte und letzte Tranche in gleicher Höhe abgerufen. In 2019 nahm die Stadt Dormagen des Weiteren einen Kredit von zehn Mio. Euro zur allgemeinen Finanzierung von Investitionen auf.

Durch die Ausgliederungen der Vermögenswerte der Gebäude, sowie Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sind ebenfalls die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen für diese Bereiche bei den verselbstständigten Aufgabenbereichen bilanziert. Weitere Details hierzu befinden sich im Kapitel 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen. Die Stadt Dormagen investierte in den letzten Jahren zurückhaltend in die verbliebenen Vermögenswerte des Kernhaushaltes. Damit bildet sie das Minimum im interkommunalen Vergleich ab.

Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in Euro 2020

Kennzahl	Dormagen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	393	393	698	1.124	1.507	3.057	23
Liquiditätskredite je Einwohner	1.463	0	48	487	1.256	4.338	23
Verbindlichkeiten je Einwohner	2.251	850	1.394	2.493	3.162	6.104	23

Insgesamt bilanziert die Stadt analog zum Konzern weniger Verbindlichkeiten je Einwohner als 50 Prozent der Kommunen im interkommunalen Vergleich.

Der Konzern Stadt Dormagen (Kommune inklusive Tochterunternehmen) nutzt ein sogenanntes Cash-Management. Dies dient der Zentralisierung der Liquiditätssteuerung. Die Ausweisung der Bestände der Unterkonten, welche am Cashmanagement angeschlossen sind, erfolgt bei den Forderungen gegenüber den verbundenen Unternehmen oder Verbindlichkeiten. Das Masterkonto wird bei den Krediten zur Liquiditätssicherung ausgewiesen.

Im Jahresabschluss 2020 führt die Stadt ein Guthaben in Höhe von rund 214.000 Euro (liquide Mittel). Demgegenüber stehen die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung. Hierbei handelt es sich zum einen um die Inanspruchnahme im Rahmen des Cash-Managements. Zum anderen um die separat aufgenommenen Liquiditätskredittranchen. Zur Ermittlung des kurzfristigen Liquiditätsbedarfs für die Stadt Dormagen zum Stichtag 31. Dezember müssen beide Positionen saldiert werden. Daraus ergab sich ein Nettobedarf von 93,3 Mio. Euro. Aufgrund des Cash-Managements sind die Liquiditätskredite je Einwohner fast identisch zu den Gesamtliquiditätskrediten je Einwohner. Aus diesem Grund ergibt sich für den Kernhaushalt auch eine verhältnismäßig höhere Positionierung bei den Liquiditätskrediten je Einwohner. Mit Blick auf den interkommunalen Vergleich des Konzernhaushaltes ist der Wert (letztes aufgestellter Gesamtabschluss) allerdings ebenfalls deutlich überdurchschnittlich.

Liquiditätskredite Gesamtbilanz je EW in Euro 2018

In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Dormagen in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-15,2	-22,7	-6,9	-10,8	-3,9
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-29,5	-43,7	-22,1	-14,7	-3,4
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	**-44,8**	**-66,5**	**-29,0**	**-25,5**	**-7,3**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	38,8	66,5	29,0	25,5	7,3
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-5,9**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

Die Stadt Dormagen plant ab 2021 mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist dabei insbesondere in den Jahren 2021 und 2022 stark rückläufig. Die guten Ergebnisse aus Vorjahren resultieren vor allem aus Steuereinnahmen. Der für 2021 und 2022 geplante negative Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ist vor allem verursacht durch nur leicht steigenden oder stagnierende Gesamteinzahlungen bei deutlich steigenden Gesamtauszahlungen. Höhere Personal-, Transfer und sonstige Auszahlungen führen zu den insgesamt steigenden Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Darüber hinaus plant die Stadt Dormagen gleichzeitig in den Jahren 2021 bis 2025 Investitionen in Höhe von rund 204,5 Mio. Euro. Dies sind rund 83,0 Mio. Euro mehr als in den sechs Jahren zuvor insgesamt investiert wurden. Den Ausgaben stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit in Höhe von 91,0 Mio. Euro zur Deckung gegenüber. Details zu den geplanten Investitionen im nachfolgenden Kapitel 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen.

Die Stadt Dormagen plant daher ab 2021 mit jährlichen Kreditaufnahmen. Insgesamt sollen Investitionskredite von rund 85,8 Mio. Euro aufgenommen werden, da weder größere Summen an Eigenmitteln noch positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Verfügung stehen. Mit einem Schuldenabbau im investiven Bereich rechnet die Stadt erst wieder 2025. Die tatsächliche Höhe der Kreditaufnahmen für Investitionen im Planungszeitraum ist, laut der Stadt, abhängig von den zwischenzeitlichen Jahresergebnissen und den damit verbundenen tatsächlichen Steuereinnahmen. Würden die Planansätze tatsächlich eintreffen, so würden sich die Verbindlichkeiten der Stadt Dormagen bis zum Ende der mittelfristigen Planung verdreifachen. Die aktuell unterdurchschnittliche Positionierung bei den Verbindlichkeiten je Einwohner könnte dann wohlmöglich nicht gehalten werden.

Darüber hinaus plant die Stadt eine Verdopplung der Liquiditätskredite um den Ausgaben bis 2025 nachkommen zu können. Die vom Rat der Stadt Dormagen bis 2020 festgelegte Höchstgrenze von rund 100 Mio. Euro wurde daher bereits in 2020 per Nachtragshaushaltssatzung auf 120,0 Mio. Euro angehoben. Für die Jahre 2021 ff. wurde die Grenze abermals angehoben und liegt aktuell bei 160,0 Mio. Euro. Mit Blick auf die bereits aktuell

deutlich überdurchschnittliche Positionierung im interkommunalen Vergleich der Liquiditätskredite wird sich die Lage hier weiter anspannen.

Die Stadt Dormagen hat dazu bereits in ihrem Haushalt 2022 entsprechende Anmerkung zur Entwicklung der Liquiditätskredite gemacht und einen möglichen „Abbaupfad“ beschrieben. Die Verwaltung strebt zwar grundsätzlich und perspektivisch einen ausgeglichenen Haushalt an. Dieses Ziel stößt jedoch insbesondere durch die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie an seine Grenzen.

Die Stadt Dormagen weist dabei zurecht auf den Umstand hin, dass die bilanzielle Verbesserung, die sich durch die sogenannte Isolation der Corona-bedingten Haushaltsbelastungen (Bilanzierungshilfe) für das Jahresergebnis ergibt, nicht von der Notwendigkeit befreit, für die hiermit verbundenen Auszahlungen die notwendige Liquidität bereitzustellen.

Sofern es wieder zu Steuermehreinzahlungen und zu einem Auslaufen Corona-bedingter Sondermaßnahmen und Einflüsse kommt, strebt die Stadt eine Begrenzung der Liquiditätskreditaufnahme an. Gleichzeitig macht die Stadt darauf aufmerksam, dass durch das bestehende Cash-Management ebenfalls die Höhe der Liquiditätskredite durch die Bedarfe der verselbstständigten Aufgabenbereiche mitbestimmt wird. Weitere Ausführungen zum Umgang mit den Krediten im Kapitel 1.5.1 Unzulässige Kreditfinanzierung von Liquditätsvorsorge für Pensionsrückstellungen.

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 Kommunen, die vergleichsweise wenig investiert haben, 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 errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2020 in Euro
Straße und befestigte Wirtschaftswege	49	14	71	51.308.661

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2020 in Euro
Straßen	51	16	68	48.463.687
Befestigte Wirtschaftswege	40	4	90	2.844.975

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Die bereits deutlich in die Jahre gekommenen Vermögenswerte im Bereich der Verkehrsflächen werden aktuell durch die Technischen Betriebe Dormagen AöR bewirtschaftet. Die übrigen Vermögenswerte befinden sich allerdings in der städtischen Bilanz. Weitere Informationen zur Bewirtschaftungen, Zustand der Flächen und zukünftigen Investitionen im Teilbericht Verkehrsflächen.

Im Zuge der Umstrukturierung der Technischen Betriebe AöR in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung wird das aktuell noch im Kernhaushalt der Stadt befindliche Straßenvermögen in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung überführt. Mit der Überführung in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung ist eine Neubewertung dieses Vermögens mit dem positiven Effekt verbunden, dass aufgrund der Wertentwicklung durch eine Neubewertung von nicht abnutzbarem Anlagevermögen (Grundstücke) ein höheres Eigenkapital bei der Stadt generiert wird.

Die Technischen Betriebe Dormagen werden ab dem 01. Januar 2022 als Sondervermögen der Stadt Dormagen geführt. Ab 2022 obliegt der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung dann nicht mehr nur die Instandhaltung der Straßen, sondern auch der Straßen(aus)bau. Gleichzeitig wird das Kanalvermögen in den Kernhaushalt zurückgeführt.

Auf den ersten Blick kommt es somit zu einer Entlastung der städtischen Ergebnisrechnung, da die Aufwendungen aus den bilanziellen Abschreibungen für die Verkehrsflächen entfallen. Neu hinzu kommt hingegen die Abschreibung des Bereichs Entwässerung. Gleichzeitig ist das Sondervermögen auf Verlustausgleiche der Stadt Dormagen angewiesen. Das erste Geschäftsjahr der „neuen“ Technischen Betriebe Dormagen ist das Jahr 2022. Demnach wäre ein Verlustausgleich frühestens für das Jahr 2023 möglich. In der mittelfristigen Ergebnisplanung 2023 bis 2025 wurde allerdings lediglich ein teilweiser Verlustausgleich veranschlagt. Die Stadt verweist in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeiten des § 10 Abs. 6 EigVo NRW. Der eröffnet die Möglichkeit, etwaige Jahresverluste auf neue Rechnung vorzutragen, wenn hierdurch die erforderliche Eigenkapitalausstattung des Eigenbetriebs nicht gefährdet wird. Eine Verbesserung der Ertragslage ist anzustreben. Ein nach Ablauf von fünf Jahren nicht getilgter Verlustvortrag soll durch Abbuchung von den Rücklagen ausgeglichen werden, wenn dies die Eigenkapitalausstattung zulässt. Ist dies nicht der Fall, so ist der Verlust aus laufenden Haushaltsmitteln der Kommune auszugleichen.

Anlagenabnutzungsgrad Kanäle in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2020 in Euro
Kanäle	50	12	76	36.190.254

Die Vermögenswerte für den Bereich der Abwasserbeseitigung hatte die Stadt Dormagen bis einschließlich 2021 in die Technischen Betriebe Dormagen AöR ausgegliedert. Die Anstalt öffentlichen Rechts war damit neben der Instandhaltung auch für den Bau des Kanalvermögens verantwortlich.

Wie bereits oben beschrieben findet bei der Stadt Dormagen zum 01. Januar 2022 eine umfangreiche Umstrukturierungsmaßnahme statt. In dieser stellte sich auch die Frage der Vermögensbewertung. Um eine rechtssichere Umsetzung zu gewährleisten, hat sich hierzu der Fachbereich Finanzen mit der Kommunalaufsicht bezüglich einer grundsätzlichen Vorgehensweise abgestimmt.

Daraus ergab sich eine Auflösung der Technischen Betriebe Dormagen AöR mit Vermögensübertragung. Dazu erfolgte eine Übertragung des Vermögens zu Buchwerten in den Kernhaushalt der Stadt Dormagen und anschließend eine Weiterübertragung auf eine neu zu errichtende eigenbetriebsähnliche Einrichtung. In Bezug auf die Übertragung des Vermögens auf eine neu zu errichtende eigenbetriebsähnliche Einrichtung wurde auf § 97 GO NRW hingewiesen. Damit hat für das Vermögen, welches vom Kernhaushalt auf die neue eigenbetriebsähnliche Einrichtung übertragen wird, eine Neubewertung zu erfolgen.

Unter Beachtung der Vorgaben der Kommunalaufsicht und der vorstehend dargestellten rechtlichen Rahmenbedingungen hat die Stadt die entsprechenden Schritte bereits umgesetzt. Dabei hat die neu eingerichtete eigenbetriebsähnliche Einrichtung „TBD“ die Sparten Straßenunterhaltung, Baubetriebshof, Grünflächen und Spielplätze sowie Friedhöfe mit deren neu bewerteten Vermögensgegenständen übernommen. Aus der Sparte Stadtentwässerung wurde nur das Personal in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung überführt, während das Vermögen im Kernhaushalt verbleibt.

Die Sparte Stadtentwässerung verbleibt im Kernhaushalt, da im Falle der Ausgliederung eine Neubewertung in diesem Bereich den Haushaltsausgleich, bedingt durch die freigesetzten erhöhten Abschreibungen, deutlich erschweren würde. Im Gegensatz zu dem Vermögen des Bereichs Entwässerung wiegt der Effekt der höheren Abschreibungen beim Straßenvermögen weit weniger schwer, da das Straßenvermögen auch durch Beiträgen wesentlich finanziert wird. Die Beiträge unterliegen ebenso der Neubewertung, wie das Anlagevermögen.

Mit Blick auf den gesamten Vermögensbestand der Entwässerungsanlagen ist im Betrachtungszeitraum ein Werteverzehr von rund 4,3 Mio. Euro entstanden. Der Technischen Betriebe Dormagen AöR ist es damit nicht gelungen dem Werteverzehr durch Abschreibungen vollständig entgegen zu wirken. Im letzten vorliegenden Jahresabschluss 2020 konnte die AöR allerdings ihre Investitionsdeckung (Investitionen im Verhältnis zu den Abschreibungen) deutlich verbessern auf 65,8 Prozent (Vorjahr 33,1 Prozent).

Im aktuellen Haushaltsplan 2022 hat die Stadt Dormagen investive Maßnahmen für den Bereich der Stadtentwässerung von rund 3,4 Mio. Euro eingeplant. Im mittelfristigen Pla-

nungszeitraum bis 2025 hat die Stadt weitere 5,4 Mio. Euro veranschlagt. Gleichzeitig prognostiziert die Verwaltung Aufwendungen für bilanzielle Abschreibungen jährlich von rund 2,5 Mio. Euro. Die voraussichtlichen Investitionen werden daher zukünftig ebenfalls nicht ausreichen um den fortschreitenden Werteverzehr zu verhindern.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude in Prozent 2020

Vermögensgegenstände	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2020 in Euro
Schulen	80	38	53	41.717.781
Verwaltungsgebäude	80	49	39	11.478.192
Schulsporthallen	50	11	79	1.947.005
Tageseinrichtungen für Kinder	70	30	58	6.752.541
Wohnbauten	80	20	75	1.072.413
Feuerwehrgerätehäuser	80	50	38	7.804.495
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Vereins- und Jugendhäuser	80	45	44	4.349.959
Sporthallen ohne schulische Nutzung	50	13	73	2.718.448

Rein rechnerisch haben einige der abgefragten Gebäudesegmente, wie zum Beispiel die Schulsporthallen, Wohnbauten und Sporthallen ohne schulische Nutzung, bereits gut Dreiviertel ihrer Lebensdauer erreicht. Bei den anderen Gebäudesegmenten liegt ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen neuen und alten Gebäudeteilen vor.

Bei den errechneten Anlagenabnutzungsgraden handelt es sich jedoch um eine rein bilanzielle Betrachtung. Der tatsächliche Zustand der Gebäude kann hiervon jeweils abweichen. Die Gebäude, beispielsweise die Schulen und Kindergärten, werden vom Eigenbetrieb Dormagen gebaut und unterhalten.

In den vergangenen Jahren und auch im aktuellen Wirtschaftsplan 2022 sind umfassende Investitionen vorgesehen. Dabei sind hier die einzelnen Gebäudearten differenziert zu betrachten. Das Sachanlagevermögen Schulgebäude und Kindergärten macht in 2020 rund 44 Prozent der bebauten Grundstücke aus. Ausgehend von der im Anlagenspiegel ausgewiesenen Positionen Kindergärten und Schulen hat sich der Vermögenswert im Berichtszeitraum 2015 bis 2020 um 2,5 Mio. Euro erhöht. Dazu beitragen hat sicherlich die Erneuerungen an der Sekundarschule mit einem Investitionsvolumen von rund 22,4 Mio. Euro.

Zukünftig plant der Eigenbetrieb dazu noch weitere Re- und Neuinvestitionen für diese beiden Bereiche. Dafür steht beispielsweise der Neubau des Kindergarten Haberlandstraße, sowie Reinvestitionen in die Bertha-von-Suttner Gesamtschule (29,1 Mio. Euro) und das Schulzentrum Dormagen Nord (10,9 Mio. Euro). Diese Maßnahme ist allerdings aktuell ausgesetzt, aufgrund personeller Engpässe und kann daher erst im Jahr 2023 wieder aufgenommen werden. Dazu kommt das aktuell laufende Großprojekt „LernOrt Horrem“. Hier soll nach Abriss der Christoph-Rensing Schule, des offenen Ganztags und der Turnhalle

ein kompletter Neubau der abgerissenen Einrichtungen erfolgen. Zusätzlich sollen auf dem Gelände eine Kindertageseinrichtung und einer Begegnungsstätte ergänzt werden.

Deutlichen Zuwächse gab es auch im Bereich Wohnbauten und Unterkünfte mit rund acht Mio. Euro. Der erhebliche Zuwachs ist auf das Jahr 2016 zurückzuführen, indem vermehrt Asylbewerberunterkünfte geschaffen wurden. Die in der Tabelle aufgeführten Wohnbauten sind bereits deutlich in die Jahre gekommen sind. Der fortgeschrittenere Anlagenabnutzungsgrad in diesem Bereich wird seitens der Verantwortlichen als unkritisch angesehen. Die Gebäude unterliegen einer ständigen Bewirtschaftung und Unterhaltung. Ein möglicher Sanierungsstau wird nicht gesehen.

Weiterhin bilanziert der Eigenbetrieb auch die Verwaltungs- und Feuerwehrgebäude, sowie die Begegnungsstätten. Hier lässt der Anlagenabnutzungsgrad die Vermutung zu, dass im Betrachtungszeitraum angemessen investiert wurde, da die Anlagenabnutzungsgrade in allen Bereichen unter dem Benchmark von 50 Prozent liegen (ausgeglichenes Verhältnis von neuen und alten Vermögensgegenständen). Die im Anlagespiegel gemeinsam veranschlagte Bilanzposition hat sich im Betrachtungszeitraum allerdings insgesamt um rund 0,9 Mio. Euro reduziert. Der Eigenbetrieb hat im Wirtschaftsplan 2022 für diese Bereiche weitere Re- und Neuinvestitionen vorgesehen. Dabei steht für den Bereich der Feuerwehr sicherlich der Erweiterungsbau der Feuerwache Kieler Str. mit geplanten rund 21,1 Mio. Euro im Vordergrund. Für die Verwaltungsgebäude sind dagegen nur kleinere Sanierungen, sowie der Umbau der 3. Etage des neuen Rathauses vorgesehen.

Im Bereich der Sporthallen ist der Anlagenabnutzungsgrad bereits deutlich weiter vorangeschritten bei allerdings konstanten Bilanzwerten. Der Eigenbetrieb hat hier ebenfalls weiteren Bedarf erkannt und in den Wirtschaftsplänen 2021 und 2022 entsprechend berücksichtigt. So erfolgt derzeit der Bau der neuen Dreifeldhalle Dormagen. Die Sanierung der Turnhalle Burgschule (2,3 Mio. Euro) ist bereits im Wirtschaftsplan 2022 veranschlagt, allerdings wegen fehlender personeller Ressourcen nach hinten geschoben worden. Am neu entstehenden LernOrt Horrem ist zudem ein weiterer Sporthallenneubau geplant. Gleichzeitig plant der Eigenbetrieb den Rückbau einer Turnhalle an der Schule am Chorbusch, sowie an der Realschule. Insgesamt wird sich die Sportstättenlandschaft bis zum Ende der mittelfristigen Planung doch erheblich verändern. Dies wird sich dann voraussichtlich auch positiv auf den fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrad auswirken.

Die geplanten Maßnahmen werden sich in den Folgejahren positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken. Die Finanzierung dieser Investitionen wird allerdings auch zu Teilen eine dauerhafte Belastung für den städtischen Haushalt darstellen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

- Die Stadt Dormagen hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Die Haushaltssatzungen kann sie allerdings regelmäßig erst im Haushaltsjahr selbst anzeigen. Die Gesamtabschlüsse konnte die Stadt bisher nicht fristgemäß aufstellen und bestätigen.

- Die Entscheidungsträger der Stadt Dormagen erhalten regelmäßig die notwendigen Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch den festgelegten Berichtsweg werden zudem alle Verantwortungsebenen bis zum Rat regelmäßig über die haushaltswirtschaftliche Lage informiert und eingebunden.

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 sich aus § 80 Abs. 5 Go NRW ergebenden Fristen zur Haushaltssatzung kann die Stadt Dormagen regelmäßig nicht einhalten. In der Regel wird der Haushaltsplan (mit Ausnahme des Haushaltsplan 2021) jeweils erst Mitte Dezember verabschiedet. Danach gibt es zumeist noch einzuarbeitende Änderungsbedarfe, sodass die Anzeige regelmäßig erst am Anfang des jeweiligen Planjahres erfolgt.

Die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse kann die Stadt regelmäßig einhalten. Lediglich bei der Zuleitung des aufgestellten Jahresabschlusses an den Rat kommt es regelmäßig zu geringfügigen Verzögerungen. Bei den Gesamtabschlüssen arbeitet die Stadt aktuell an der Aufstellung des Gesamtabschlusses für das Jahr 2019. Dabei ist die Stadt Dormagen auch darüber hinaus verpflichtet Gesamtabschlüsse zu erstellen.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Dazu wurde im Jahr 2013 ein Berichtswesen mit vierteljährlichem Berichtsrhythmus eingeführt. Dabei werden zum Ende eines jeden Quartals die Budgetverantwortlichen um Einschätzung der kontenscharfen Prognose der Erträge und Aufwendungen bzw. investiven Einzahlungen und Auszahlungen für das Haushaltsjahr (Prognosedatum 31. Dezember)

gebeten. Der Prognosefokus liegt dabei auf dem 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres. Es wird über folgende Punkte berichtet:

- Allgemeine Finanzwirtschaft (gesonderte textliche Ausführung und verkürzt im Bericht),
- Personalaufwand (textliche Ausführung und verkürzt in den jeweiligen Budgets),
- Kassenkredite,
- Aufwendungen/Erträge,
- Investitionen,
- Ziele/Maßnahmen,
- Leistungskennzahlen.

Das Finanzberichtswesen erfolgt zentral durch den Fachbereich Finanzen. Die Fachbereiche stellen hierfür die notwendigen Informationen zur Verfügung und stellen auch die entsprechenden Prognosen auf. Bestimmte Prognosen wie z. B. für die jeweiligen Personalaufwendungen erfolgen durch den Personalbereich. Im Anschluss wird der Bericht über die Fachbereichsleiter und Dezernenten geprüft und an den Fachbereich Finanzen zur Zusammenstellung gesandt. Hier erfolgt die Prüfung auf Fehler bzw. fragwürdige Prognosen. Im Anschluss wird der Bericht noch durch den Verwaltungsvorstand zum Versand an den Rat freigegeben.

Die Berichtstermine sind jeweils zum Quartalsende terminiert mit dem Ziel der Zustellung an den Rat innerhalb der nächsten drei Wochen nach Quartalsende. Die Berichte dienen dann als Grundlage für die entsprechenden Beratungen im Rat und in den Fachausschüssen. Darüber hinaus zeigt der bereits skizzierte Weg über Budgetverantwortliche, Fachbereichsleiter und Dezernenten an den Verwaltungsvorstand und schlussendlich an den Rat, welchen Stellenwert die Stadt Dormagen diesem Instrument zur internen Steuerung gibt.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt die steigenden Aufwendungen teilweise kompensieren. Ab 2018 gelingt dies immer weniger. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.

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 allgemeinen 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 allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

Die gpaNRW hat bei der **Stadt Dormagen** in den Betrachtungsjahren 2015 bis 2019 folgende Sondereffekte identifiziert und beziffert:

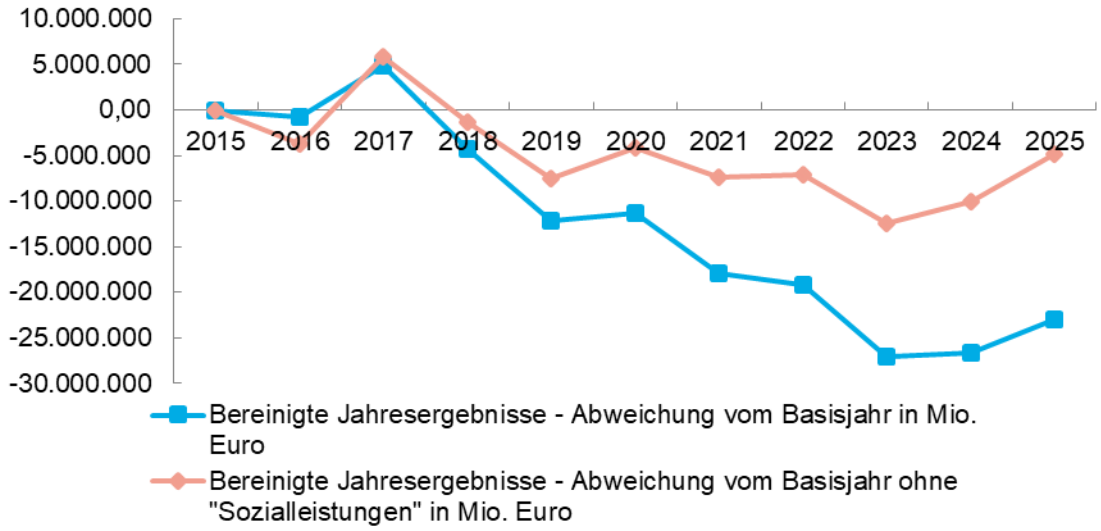
- bilanzielle Abschreibungen 2015 (außerplanmäßige Abschreibung Festwerte) 1,1 Mio. Euro,
- Steuern und Abgaben 2016 (Grundsteuer B) 1,7 Mio. Euro,
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (Gebühr Rettungsdienst) 1,5 Mio. Euro
- Transferaufwendungen (ungeplante Verlustausgleiche Stadtbad und Verkehrsgesellschaft) 5,0 Mio. Euro
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (Sonderauskehrung Kreis Integrationshilfe) 1,4 Mio. Euro, sowie
- Versorgungsaufwendungen (Rückstellung Kündigung Umlageberechnung RVK) 1,5 Mio. Euro.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Dormagen 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 2015 entwickeln. Die Tabellen 10 bis 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2025



Bis 2020 Ist-Zahlen, ab 2021 Plan-Zahlen

Das Basisjahr 2015 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph) der **Stadt Dormagen**. Im direkten Vergleich der Jahre 2015 und 2020 erkennt man einen negativen Verlauf. Die bereinigten Aufwendungen steigen dabei deutlich stärker (+ 30,8 Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+ 18,1 Mio. Euro). Dabei unterliegen die bereinigten Erträge und Aufwendungen bis 2020 deutlichen Schwankungen.

Die dargestellten Abweichungen vom Basisjahr 2015 zeigen insbesondere in den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums, dass die Stadt Dormagen dazu in der Lage war ihre steigenden Aufwendungen durch steuerbare Erträge auszugleichen und ihre Haushaltssituation zu verbessern.

Ab 2018 ist dann zu erkennen, dass die konjunkturbedingten Einnahmequellen (Gewerbesteuer, etc.), die wir in dieser Stelle bereinigen, beim Haushaltsausgleich eine immer wichtigere Rolle einnehmen. Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen mit zusätzlichen 8,7 Mio. Euro, sowie die Transferaufwendungen nach Bereinigung der Kreisumlage und Steuerbeteiligungen mit weiteren 13,0 Mio. Euro. Bei den Personalaufwendungen steigen die Entgelte für die tariflich Beschäftigten im Eckjahresvergleich 2015 bis 2020 um rund vier Mio. Euro an. Dazu kommen steigende Dienstbezüge für Beamte von rund 1,7 Mio. Euro. Neben dem Anstieg der Dienstaufwendungen wirken sich auch die gestiegenen Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen, sowie die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung negativ aus.

Bei den Transferaufwendungen ergeben sich ebenfalls Steigerungen, diesen stehen aber teilweise auch Erstattungen bei den Erträgen gegenüber. Ein wesentlicher Faktor für den Anstieg der Transferaufwendungen ist das wachsende Defizit aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Der Fehlbetrag in diesem Produktbereich wird sich bis 2025 im Vergleich zum Ausgangsjahr 2015 fast verdoppeln.

Beim Herausrechnen der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung für das Jahr 2020 zum Basisjahr rund 4,2 Mio. Euro positiver (roter Graph). Der Unterschiedsbetrag zwischen dem bereinigten Jahresergebnis und dem bereinigten Jahresergebnis ohne Sozialleistungen beträgt rund 7,2 Mio. Euro. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 300.000 Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 6,9 Mio. Euro

Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2019 immer deutlicher aus. So gelingt es der Stadt nicht, die gestiegenen Aufwendungen im Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe auszugleichen. Als besonders stark steigend erweisen sich in diesem Bereich die Aufwendungen bei den Kindertagesstätten. Bis 2025 rechnet die Stadt damit, dass insbesondere die Transferaufwendungen für Zuschüsse zu den Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft um weitere 9,1 Mio. Euro steigen.

Der Stadt Dormagen gelingt es somit nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich dabei im wesentlichen aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tariferhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen.

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

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Dormagen dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Dormagen das Minimum im interkommunalen Vergleich dieses Segments darstellen. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Die Hebesätze für die Grundsteuern A und B, sowie der Gewerbesteuer wurden letztmalig zum Jahr 2013 angepasst. Zum damaligen Zeitpunkt waren die Hebesätze auf bzw. über dem Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). In den letzten Jahren haben immer mehr Kommunen ihre Hebesätze angehoben. Hierdurch ist der landesweite Durchschnitt gestiegen. Dies hat auch zu einer Anpassung der fiktiven Hebesätze des GFG geführt. Dormagen hat diese Schritte nicht nachvollzogen. Dadurch liegt der Hebesatz der Grundsteuer B seit 2019 unter dem Niveau des GFG.

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

Hebesätze in von Hundert 2021

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Dormagen	**241**	**435**	**450**
Grevenbroich	300	625	450
Neuss	205	495	455
Mittelwert im Rhein-Kreis Neuss	261	494	452
Mittelwert großer kreisangehörige Kommunen	312	575	456
Fiktiver Hebesatz GFG 2021	223	443	418

In der Bewertung der Steuerkraft im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) wird das Steueraufkommen der Grundsteuer B mittlerweile mit 479 v. H. (fiktiver Hebesatz 2022) bewertet. Die 479 v. H. sind ein vom Land ermittelter Durchschnittswert für die Grundsteuer B von kreisangehörigen Kommunen. Mit diesem Wert wird die Steuerkraft der Stadt Dormagen für den Erhalt von Schlüsselzuweisungen bewertet. Die geringe Steuerkraft der Stadt Dormagen wird also vom Land ca. zehn Prozent höher bewertet als diese in der Grundsteuer B tatsächlich ist.

Die unter dem fiktiven Hebesatz angesetzte Grundsteuer B führt demnach nicht nur zur Berücksichtigung höherer fiktiver Steuereinnahmen und damit möglicherweise zu einer geringeren Schlüsselzuweisung, sondern gegebenenfalls auch zu einer höheren Belastung durch die Kreisumlage. Auch hier ergeben sich die Berechnungsparameter aus der fiktiv anzurechnenden Steuerkraft.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Dormagen hat Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einem angemessenen Umfang geregelt. Dabei überträgt die Stadt unterdurchschnittliche konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen je Einwohner.

- Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt im Regelfall ebenfalls in geringerem Umfang als die Vergleichskommunen, bedingt durch den hohen Ausgliederungsgrad des Anlagevermögens. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen in den letzten Jahren in vier von sechs Jahren deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt.

- **Feststellung**
  Der Stadt Dormagen standen im Jahr 2020 keine ausreichenden Kreditermächtigungen zur Verfügung, um die investiven Auszahlungen vollumfänglich zu finanzieren.

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.

Eine Regelung zu den Ermächtigungsübertragungen hat die **Stadt Dormagen** im November 2014 beschlossen. Hiernach wurde festgelegt, dass Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen und Auszahlungen bis auf Antrag zum Ende des nächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. In begründeten Einzelfällen kann der Kämmerer eine Weiterübertragung zulassen. Darüber hinaus bleiben konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen, die mit zweckgebundenen Erträgen und Einzahlungen korrespondieren, bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung bzw. bis zur Verwendung für ihren Zweck verfügbar. Diese Regelung findet analog für investive Auszahlungen Anwendung. Die Übertragung von über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen wird nur in begründeten Ausnahmefällen zugelassen.

Dabei sind die alle Ermächtigungsübertragungen durch den zuständigen Fachbereich schriftlich beim Kämmerer zu beantragen. Im Antrag ist die Notwendigkeit der Übertragung durch eine fachliche Begründung darzustellen. Die Beantragung hat in der Regel bis zum 31. Januar des Folgejahres zu erfolgen. Über die tatsächliche Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragung entscheidet der Kämmerer.

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

Ordentliche Aufwendungen Stadt Dormagen 2015 bis 2020

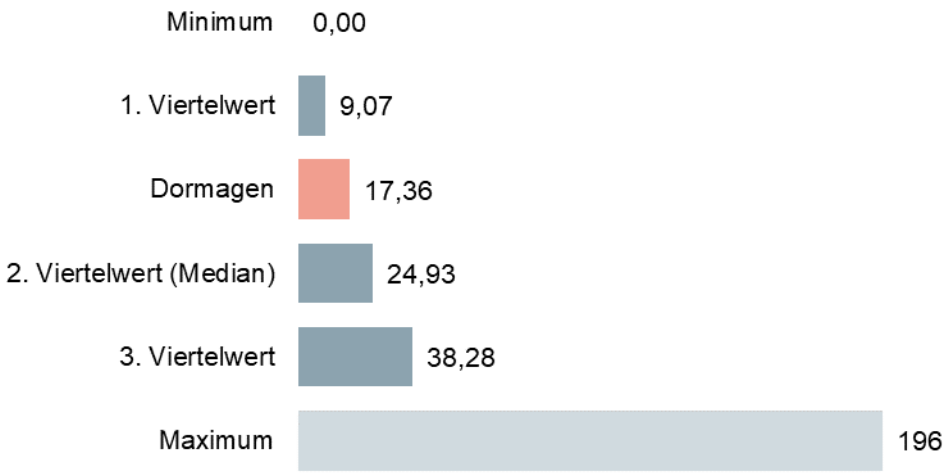
Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	130.869	149.182	149.541	203.037	164.417	167.593
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.032	555	415	545	555	1.117
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,8**	**0,4**	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,7**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	131.901	149.737	149.955	203.582	164.972	168.710
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,8**	**0,4**	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,7**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	137.969	148.044	157.357	159.139	171.465	169.227
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**104,6**	**98,9**	**104,9**	**78,2**	**103,9**	**100,3**

* Ansatzerhöhungsgrad = Ermächtigungsübertragungen Ordentliche Aufwendungen/ (fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen – Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen)
** Grad der Inanspruchnahme = Ist-Ergebnis ordentliche Aufwendungen/Fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen *100

Die Stadt Dormagen hat in vier von sechs Jahren mehr Aufwendungen geleistet als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Die Ansatzüberschreitung in den Jahren 2017 und 2019 waren allerdings auch durch entsprechende Mehrerträge gedeckt. Die Überschreitung 2015 und 2020 gingen dagegen zu Lasten des Haushaltes.

Dabei hat die Stadt in den Jahren 2015 bis 2020 Ermächtigungen von durchschnittlich rund 703.000 Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch im Durchschnitt um 0,5 Prozent erhöht. In Bezug auf den Einwohner ergibt sich interkommunal folgende Positionierung:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich 2020 sind 23 Werte eingeflossen. Davon haben fünf Vergleichskommunen in 2020 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

In den Jahren 2015 bis 2016 positioniert sich die Stadt Dormagen jeweils knapp über Median. Danach in den Jahren 2017 bis 2019 konnten jeweils Positionierungen unter dem Median erzielt werden.

Die vergleichsweise unterdurchschnittlichen Übertragungen gelten dabei ebenfalls für den Bereich der Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Hier positioniert sich die Stadt ebenfalls in allen Vergleichsjahren unter dem Median.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die geplanten, übertragenen und fortgeschriebenen Haushaltsmittel im investiven Bereich. Dabei ist zu erkennen, dass trotz eines recht konstanten Investitionsvolumens die Ermächtigungsübertragungen im Zeitverlauf kontinuierlich ansteigen.

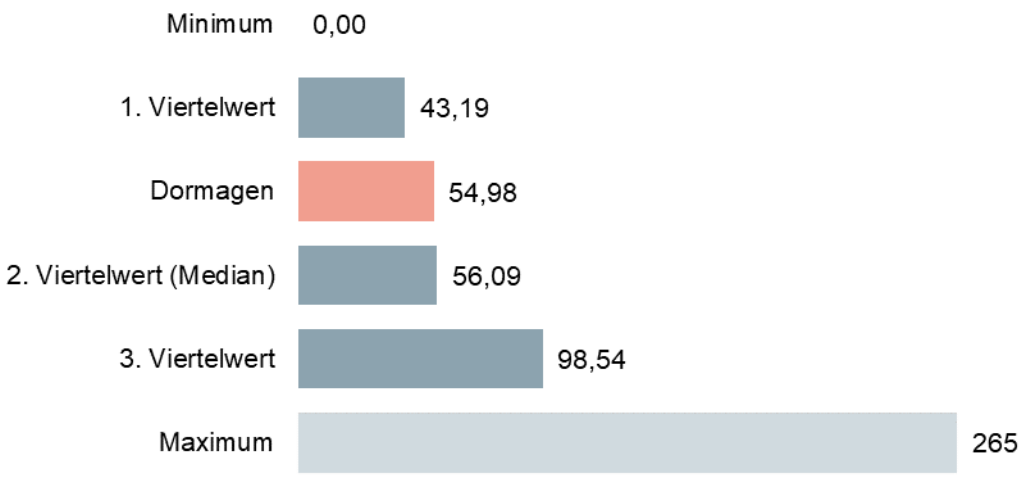
Investive Auszahlungen Stadt Dormagen 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.021	22.7201	23.756	23.102	37.396	26.782

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	3.078	4.531	3.697	5.946	8.747	14.725
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**43,8**	**19,9**	**15,6**	**25,7**	**23,4**	**55,0**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	10.099	27.252	27.452	29.048	46.143	41.507
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**30,4**	**16,6**	**13,5**	**20,5**	**19,0**	**35,5**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	7.038	15.265	7.586	40.508	23.311	27.298
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**69,6**	**56,0**	**27,6**	**139,5**	**50,5**	**65,8**

Im Durchschnitt erhöht die Stadt Dormagen ihre Ansätze um ca. 30 Prozent im Jahr. Zuletzt lag der Wert bei rund 55,0 Prozent. Dies führt im interkommunalen Vergleich zu folgender Positionierung:

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich 2020 sind 23 Werte eingeflossen.

Der Ansatzerhöhungsgrad liegt im gesamten Betrachtungszeitraum unter dem Median. In den Vorjahren positioniert sich Stadt meist sogar unter dem 1. Viertelwert.

Ihre Haushaltsmittel für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt in den Betrachtungsjahren, abgesehen von 2017, jeweils deutlich über dem Durchschnitt aus. In 2018 stellt die Stadt Dormagen sogar das Maximum dar. Dies ist bedingt durch die in der Planung konsumtiv veranschlagte Rentenrückdeckungsversicherung. Die Stadt Dormagen hatte zum Zeitpunkt der Planung die zu leistenden Beiträge konsumtiv veranschlagt, aufgrund ihrer Zwecksetzung, zukünftig hierdurch konsumtive Auszahlungen zu kompensieren. In der Jahresabschlussprüfung wurde dieser Sachverhalt jedoch durch die örtliche Rechnungsprüfung als investive Auszahlung klassifiziert. Es erfolgte eine entsprechende Umbuchung

aus der Ergebnisrechnung in die Finanzrechnung. Lediglich die anfänglichen Aufwendungen für die Abschlusskosten (Beiträge höher als Aktivwert der ersten beiden Jahre) verblieben als Aufwand in der Ergebnisrechnung. Rechnet man diesen Sachverhalt als Sondereffekt (31,9 Mio. Euro) einmal heraus, verbleibt für das Jahr 2018 ebenfalls nur ein Grad der Inanspruchnahme von 29,6 Prozent. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich, analog zum Wert 2017, unterdurchschnittlich.

Der Grad der Inanspruchnahme im interkommunalen Vergleich positioniert sich in den anderen Jahren jeweils mindestens über dem Median. Zuletzt konnte die Stadt Dormagen für das Jahr 2020 wieder eine Positionierung über dem 3. Viertelwert erreichen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020

Die vergleichsweise guten Werte in diesem Bereich sind natürlich im Verhältnis zum hohen Ausgliederungsgrad der Stadt Dormagen zu sehen. Die im Verhältnis geringeren Investitionsvolumen ins verbliebene Anlagevermögen im Kernhaushalt begünstigen die Stadt hier deutlich. Dazu kommt aber auch, dass die Stadt Dormagen in diesem Bereich bei Nicht-Gebrauch der Mittel auf eine entsprechende Neuveranschlagung setzt.

Über die Kennzahlen Kreditermächtigungsausschöpfungsgrad 1 und 2 sowie Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Einzahlungen aus Krediten) soll die Frage beantwortet werden, ob der Kommune ausreichend Mittel zur Verfügung standen, ihre investiven Auszahlungen zu finanzieren.

Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten Stadt Dormagen 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	0,00	10.800	13.000	8.300	10.000	858
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	1.000	5.600	3.400
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0**	**0,0**	**0,0**	**12,0**	**56,0**	**396,1**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	0,00	10.800	13.000	9.300	15.600	4.258
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**10,8**	**35,9**	**79,8**
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	0,00	10.800	0,00	1.400	2.117	1.058

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	0,0	100,0	0,0	15,1	13,6	24,9

Mit Blick auf den Grad der Inanspruchnahme gibt es im ersten Schritt keine Indizien, dass die vorgenommen Kreditermächtigungen unzureichend gewesen wären. Allerdings sind die aufgeführten Kennzahlen im darauffolgenden Prüfschritt im Zusammenspiel mit den Kreditermächtigungsausschöpfungsgraden 1 und 2 zu betrachten.

Kreditermächtigungsauschöpfungsgrad 1 und 2 in Prozent

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kreditermächtigungsauschöpfungsgrad 1	kein Kreditbedarf	100,0	kein Kreditbedarf	16,9	21,2	123,3
Kreditermächtigungsauschöpfungsgrad 2	kein Kreditbedarf	kein Kreditbedarf	kein Kreditbedarf	321,8	kein Kreditbedarf	327,1

Formel Kreditermächtigungsausschöpfungsgrad 1: (Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten (Ist) / Kreditermächtigung lt. Haushaltssatzung) * 100
Formel Kreditermächtigungsausschöpfungsgrad 2: (Investive Auszahlungen (Ist) - investive Einzahlungen (Ist) - Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (Ist) + ordentliche Tilgung (Ist)) / Kreditermächtigung (fortgeschriebener Ansatz) *100[8]

Anhand der Kennzahlen ist zu erkennen, ob die Höhe der Kreditermächtigung, die die Stadt Dormagen in ihrer Haushaltssatzung festgelegt hat, überschritten wurde. Für den Kreditermächtigungsausschöpfungsgrad 1 gilt: Ist das Ergebnis größer 100, hat die Stadt den Gesamtbetrag der Kredite, den sie in der Haushaltssatzung festgesetzt hat, überschritten. In diesen Fällen ist allerdings noch zu überprüfen, ob die Stadt Kreditaufnahmen aus übertragenen Ermächtigungen vornehmen konnte. Hierzu betrachten wir u. a. die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent (Einzahlungen aus Investitionskrediten)“. Für die Stadt Dormagen ergibt sich lediglich für das Jahr 2020 ein Wert über 100. Mit Blick auf die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent (Einzahlungen aus Investitionskrediten)“ ist dies allerdings unkritisch, da durch die Ermächtigungsübertragungen der fortgeschriebene Ansatz ausreichend war.

Über den Kreditermächtigungsausschöpfungsgrad 2 wird ebenfalls berechnet, ob die Kreditermächtigung im Ist ausgereicht hat oder nicht. Ist die Kennzahl größer 100 ist zu klären, ob die Kreditermächtigung nachvollziehbar ermittelt wurde. Hierzu ist die Kennzahl anstelle von Ist-Daten mit Plan-Daten der gleichen Grundzahlen zu berechnen. Ist auch dieser Wert größer 100 Prozent, ist noch zu klären, ob die Kommune geplant hat, zur Finanzierung der Investitionen liquide Mittel einzusetzen.

Für das Jahr 2018 tritt daher der Fall ein, dass die Plandaten zu einem anderen Ergebnis kommen, da der Kauf der Rentenrückdeckungsversicherung nicht als investive Auszahlung

[8] Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (Ist) und die ordentliche Tilgung (Ist) sind nur dann einzubeziehen, wenn die Differenz aus beiden Positionen positiv ist (= positiver Deckungsbeitrag des laufenden Geschäfts zur Finanzierung eines negativen Saldos aus Investitionstätigkeit).

im Haushalts eingeplant war. Dieser Vorgang ergab sich, wie beschrieben, erst im Rahmen der Prüfung des Jahresabschluss (siehe Seite 44).

Im Jahr 2020 war die Stadt allerdings nicht in der Lage, ihre investiven Auszahlungen aus investiven Einzahlungen, vorhandenen liquiden Mitteln sowie Investitionskrediten zu finanzieren. Sie hat den ungedeckten Finanzierungsbedarf stattdessen über die Aufnahme von Liquiditätskrediten finanziert. Die erneute Aufnahme von Liquiditätskrediten für den Kauf weiterer Anteile an der Rentenrückdeckungsversicherung waren in 2020 durch die Kommunalaufsicht nicht legitimiert. Einzelheiten sind dem Kapitel 1.5.1. zu entnehmen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**
Die Stadt Dormagen hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.

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

Die **Stadt Dormagen** stellt regelmäßig von zentraler Stelle (Fachbereich Finanzen) Hinweise zu bestehenden Förderprogrammen bereit. Zudem werden Informationen und Hinweise zu neuen Förderaufrufen direkt an die zuständigen Fachbereiche weitergeleitet. Der Fachbereich agiert somit als „Förderlotse“. Darüber hinaus müssen die Fachbereiche in eigener Regie die ihnen bekannten und über Fachverbände o.ä. bekanntwerdenden Förderprogramme und -aufrufe prüfen. Die Antragstellung und weitere Fördermittelbewirtschaftung erfolgt dann dezentral in den jeweiligen Fachbereichen.

Laut Auskunft der Stadt gilt grundsätzlich die Vorgabe, sich vor der Umsetzung von Maßnahmen über mögliche Fördermittel zu informieren. Weitere strategische Vorgaben hat die Stadt Dormagen bisher nicht geschaffen. Schriftliche Regelungen oder Vereinbarungen gibt es ebenfalls nicht. Zielvorgaben beispielsweise, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategischen Zielvorgaben umzusetzen. Diese sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -gruppen
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

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

Zur Fördermittelakquise nutzt die Stadt Dormagen die Informationen des Städte- und Gemeindebundes, der Bezirksregierung sowie Informationen über Fördermöglichkeiten in Fachpublikationen und aus Fördermittelportalen. Bei umfangreicheren Maßnahmen bedient sich die Stadt zur Fördermittelakquise auch externer Unterstützung. Die Stadt Dormagen ist zudem an ein Fachnetzwerk angeschlossen und steht so auch in ständigem Austausch mit anderen Kommunen. Somit kann die Stadt, nach eigenen Angaben, auf ein gutes Netzwerk und verschiedenste Quellen zur Fördermittelrecherche zurückgreifen. Ob die Fachabteilungen tatsächlich bei entsprechenden Maßnahmen alle Fördermöglichkeiten geprüft haben, kann nicht nachvollzogen werden. Der Vorgang der Fördermittelakquise wird aktuell nicht dokumentiert.

Die Antragsstellung beschreibt die Stadt in den meisten Fällen als komplexen Vorgang, da meist unterschiedlichste Fachbereiche zusammenarbeiten müssen. Dabei gestalten sich die Abstimmungsprozesse mitunter umfangreich und herausfordernd. Derzeit wird in Kooperation mit Externen geprüft, ob eine Optimierung bzw. Verschlankung des Prozesses möglich ist.

Des Weiteren gibt die Stadt an, dass sich Förderprogramme mit Wettbewerbscharakter oft relativ komplex gestalten, da diese in der Regel mehrstufig angelegt sind. Ebenso gibt es Förderprogramme mit sehr hohen Voraussetzungen für die Antragsstellung, die mit passgenauen Konzepten belegt werden müssen. Eine solche Konzeptentwicklung führt unter Umständen dazu, dass Antragsfristen nicht ausreichend sind.

Daher ist es bei der Stadt Dormagen auch bereits zu gescheiterten Fördermittelanträgen gekommen. Zusätzlich zur nicht fristgemäßen Antragsstellung war das Scheitern mit unvollständigen Anträgen, nichtzutreffenden Fördervoraussetzungen und nicht erfolgreichen Anträgen in Fördermittelwettbewerben oder begrenzten Fördermittelbudgets verbunden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

Feststellung

Die Stadt Dormagen prüft aktuell die Einführung eines förderbezogenen Controllings und Berichtswesens. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen bzw. Regelungen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

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

Verbindliche Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung, die u.a. eine Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden sollen, hat die Stadt Dormagen bisher nicht getroffen. Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder verbindliche Prozessabläufen gibt es nicht. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden dezentral geführt. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten, etc. liegen nicht vor.

Die Stadt Dormagen sollte die bereits empfohlene Dienstanweisung ebenfalls dazu verwenden entsprechende Zuständigkeiten, Prozessabläufe und Standards auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung zu definieren und verbindlich zu regeln.

Zum Zeitpunkt der Prüfung gibt es keine Stelle, an der eine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden oder auch geplanten Fördermaßnahmen vorliegt. Der Stadt fehlte es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte.

Diese zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum
- Förderprogramm mit Förderquote
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise
- Zweckbindungsfristen

Empfehlung

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

Trotz Projektcontrollings durch den jeweiligen Projektverantwortlichen kommt es in Einzelfällen zu Rückforderungen. Begründet waren die Rückforderungen durch Überschreitung des Förderzeitraums bzw. nicht rechtzeitige Umsetzung der Maßnahmen. Bei vorherzusehenden negativen Entwicklungen sind die entsprechenden Fachbereichsleiter und Dezernenten zu unterrichten und einzubinden.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Dormagen bislang nicht etabliert. Die Stadt hat die bestehenden Optimierungspotenziale an dieser Stelle aber bereits erkannt. Aktuell erfolgt eine Überprüfung, inwieweit das Portal der NRW Bank den Anforderungen der Stadt an ein Fördermittel-Controlling entspricht.

Derzeit werden lediglich im Rahmen des vierteljährlichen Produktberichtes Informationen zu Fördermitteln standardisiert erfasst. Allerdings beschreibt die Stadt den Detaillierungsgrad in Bezug auf die Förderprojekte als noch zu gering.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte im Zuge der Einführung des Fördermittelcontrollings ein standardisiertes Berichtswesen für diesen Bereich etablieren.

1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

1.5.1 Liquditätsvorsorge für Pensionsrückstellungen

Die Stadt Dormagen hat mit aufsichtsbehördlicher Zustimmung im Jahr 2018 eine Rentenrück-deckungsversicherung für städtische Beamte der Jahrgänge 1954 bis 1959 in Höhe von 35,5 Mio. Euro abgeschlossen. Den Erwerb dieser Finanzanlage über Liquiditätskredite hat die zuständige Kommunalaufsicht seinerzeit als vertretbar angesehen unter der Annahme, dass die Stadt Dormagen die aufgenommenen Mittel innerhalb der nächsten drei Jahre zurückführen kann. Die Stadt konnte zum Zeitpunkt des Abschlusses darlegen, dass in den Folgejahren ausreichende Liquiditätsüberschüsse erwirtschaftet werden. Der Maßnahme wurde daher unter folgenden Maßgaben zugestimmt[9]:

- Die Liquiditätsüberschüsse der Jahre 2017 und 2018 sowie die angekündigten Gewerbesteuernachzahlungen und Gewerbesteuermehrerträge sind zur Verringerung des Kreditbedarfes einzusetzen.
- Solange die Kreditverbindlichkeiten nicht zurückgeführt sind, sind die Verlustausgleiche für die Technische Betriebe Dormagen AöR und den Eigenbetrieb Dormagen in den Abbau einzubeziehen.
- Über die Aufnahme und den Abbau der Liquiditätskredite ist halbjährlich (30.06. und 31.12.) der Kommunalaufsicht zu berichten.

Die Rückführung der Liquiditätskredite ist zunächst planmäßig verlaufen. Die nicht vorhersehbare Corona-Pandemie und die hiermit verbundenen finanziellen Einbußen der Stadt

[9] siehe dazu Genehmigungsschreiben der Kommunalaufsicht vom 21. Dezember 2017

haben eine weitere Rückführung der Liquiditätskredite allerdings verhindert. Dieser Umstand wird der Stadt Dormagen seitens der Kommunalaufsicht nicht angelastet.

Allerdings stellte die Kommunalaufsicht im April 2021 fest, dass der Anteil der Rentenrückdeckungsversicherung an den Liquiditätskrediten der Stadt über dem von der Aufsicht genehmigten Einmalbetrag liegt. Hieraus ist ersichtlich, dass die Stadt über die Genehmigung hinaus Vertragsabschlüsse getätigt hat. Die Aufsicht des Rhein-Kreis Neuss hat hierauf dem Bürgermeister der Stadt Dormagen mitgeteilt, dass weitere Vertragsabschlüsse bzw. die Neuaufnahme von Beamten in bestehende offene Gruppenverträge nur getätigt werden können, wenn

- die Rückführung der auf die Rentenrückdeckungsversicherung entfallenden Liquiditätskredite auf null erfolgt ist
- und der Erwirtschaftung freier Liquidität dies zulässt.

In die Rückführungsverpflichtung sind die bestehenden Rentenrückdeckungsversicherungsverträge mit einzubeziehen. Soweit es möglich und wirtschaftlich ist, sind abgeschlossene Verträge ruhend zu stellen bzw. zu kündigen.

Im Rahmen der Haushaltsverfügung für das Jahr 2022 wurde der Sachverhalt erneut geprüft. Die Kommunalaufsicht kommt nach erfolgter Prüfung zu dem Schluss, dass die Stadt Dormagen den Auflagen nachkommt.

Die Kommunalaufsicht des Rhein-Kreis Neuss vertritt die Auffassung, dass keine neuen finanziellen Verpflichtungen aus der Rentenrückdeckungsversicherung eingegangen werden dürfen. Diese Vorgabe gilt solange, bis[10]:

- der Anteil an den Liquiditätskrediten für die erworbenen Versicherungsanteile vollständig getilgt sind und
- eine erneute Finanzierung über die Erwirtschaftung freier Liquidität sichergestellt werden kann.

Aktuell ist für die Rentenrückdeckungsversicherung nur der Erwerb von Finanzanlagen geplant, welcher für die Aufrechterhaltung der bestehenden Verträge benötigt wird. Des Weiteren hat die Stadt in ausreichendem Maße gegenüber der Kommunalaufsicht dargelegt, dass Sie soweit möglich und wirtschaftlich, abgeschlossene Verträge ruhend gestellt oder aufgelöst hat.

Die von der Kommunalaufsicht festgelegten Restriktionen orientieren sich an den gesetzlichen Vorgaben der §§ 77 Abs. 4 GO NRW i. V. m. § 86 GO NRW sowie § 89 Abs. 2 GO NRW. Mit Blick auf die Kreditverpflichtungen und unter Bezugnahme der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune empfiehlt die NKF-Handreichung, dass bei Überschüssen aus der laufender Verwaltungstätigkeit die Erfüllung einer schuldrechtlichen Verpflichtung (z. B. Darlehensvertrag) grundsätzlich der „freien“ Verwendung eines Zahlungsüberschusses aus

[10] siehe Schreiben der Kommunalaufsicht vom 14. April 2021

der laufenden Verwaltungstätigkeit vorgeht.[11] Insoweit sollte die Stadt Dormagen die laufenden Tilgungsverpflichtungen bei der Berechnung der freien liquiden Mittel einbeziehen.

[11] weitere Ausführungen dazu in der NKF-Handreichung 7. Auflage 1.2.3 Kreditaufnahmen und Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit Seite 943 ff.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Haushaltssituation

	Feststellung	Seite
Plan-Ergebnisse		
F1	Die geplanten Jahresüberschüsse kann die Stadt Dormagen nur durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG darstellen. Die Haushaltsplanung der Stadt ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche Risiken ergeben sich zudem im Bereich der Personalaufwendungen.	43

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Haushaltssteuerung

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Stadt Dormagen standen im Jahr 2020 keine ausreichenden Kreditermächtigungen zur Verfügung, um die investiven Auszahlungen vollumfänglich zu finanzieren.	72			
F2	Die Stadt Dormagen hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	78	E2.1	Die Stadt Dormagen sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	79
			E2.2	Klare und einheitliche Regelungen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen, würden für einen standarisierten, nachprüfbaren Prozess sorgen.	79

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
F3	Die Stadt Dormagen prüft aktuell die Einführung eines förderbezogenen Controllings und Berichtswesens. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen bzw. Regelungen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	80	E3.1	Die Stadt Dormagen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	80
			E3.2	Die Stadt Dormagen sollte im Zuge der Einführung des Fördermittelcontrollings ein standardisiertes Berichtswesen für diesen Bereich etablieren.	81

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	96,54	93,34	96,58	97,77	101,43	109,47	21
Eigenkapitalquote 1	24,98	-4,80	10,29	25,74	40,28	59,21	21
Eigenkapitalquote 2	40,44	3,28	40,44	47,88	60,06	71,70	21
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	24,92	0,00	19,11	25,86	32,45	43,47	21
Abschreibungsintensität	3,44	0,47	4,03	5,58	6,75	8,14	21
Drittfinanzierungsquote	53,91	26,89	43,52	55,38	65,87	79,01	21
Investitionsquote	219,26	49,51	91,59	123,73	178,76	262,64	21
Finanzlage							

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagendeckungsgrad 2	95,56	51,16	83,21	89,09	98,79	108,62	21
Liquidität 2. Grades	78,10	12,03	36,47	62,88	111,76	329,43	21
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	114	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	21,65	3,20	6,38	9,45	17,27	32,81	21
Zinslastquote	0,37	0,15	0,73	0,90	1,69	3,46	21
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	48,07	30,76	43,20	45,59	48,66	55,56	20
Zuwendungsquote	21,46	21,46	28,36	31,02	36,80	45,85	21
Personalintensität	23,94	17,15	20,24	21,33	23,94	30,06	21
Sach- und Dienstleistungsintensität	9,83	7,11	11,14	16,09	18,12	30,39	21
Transferaufwandsquote	43,04	35,54	43,31	46,67	48,62	51,67	21

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

Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Dormagen in Mio. Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitts-werte
Jahresergebnis	8,1	3,4	1,4	7,1	0,6	
Gewerbesteuern (4013)	33,8	34,4	37,6	47,1	22,7	35,1

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitts-werte
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	32,2	34,1	36,0	37,2	35,5	35,0
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	3,5	4,4	5,0	5,5	6,1	4,9
Ausgleichsleistungen (405)	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,4
Schlüsselzuweisungen (4111)	13,0	6,4	5,6	8,5	5,0	7,7
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	0,7	0,6	1,8	0,7	0,8
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	0	15,7	3,1
Summe der Erträge	**85,8**	**83,3**	**88,1**	**103,7**	**89,3**	**90,0**
Steuerbeteiligungen (534)	5,2	5,4	5,4	6,7	1,7	4,9
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	27,6	28,5	29,6	29,0	31,0	29,1
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	
Summe der Aufwendungen	**32,8**	**33,9**	**35,0**	**35,7**	**32,7**	**34,0**
Saldo	**53,0**	**49,4**	**53,1**	**68,0**	**56,6**	**56,0**

Tabelle 5: Eigenkapital Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	96,52	103,56	106,27	106,78	112,93	114,07
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	**96,52**	**103,56**	**106,27**	**106,78**	**112,93**	**114,07**
Sonderposten für Zuwendungen	23,56	24,21	24,99	27,11	31,24	34,00
Sonderposten für Beiträge	39,39	38,17	36,82	35,57	34,51	35,46
Eigenkapital 2	**159,47**	**165,96**	**168,08**	**169,46**	**178,68**	**183,53**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bilanzsumme	**321,56**	**344,81**	**352,13**	**391,10**	**413,54**	**450,75**

Tabelle 6: Schulden Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	0	10,8	11,6	13,7	25,3	25,3
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	56,7	55,0	52,6	84,5	71,0	94,2
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,1	0,1	0,1	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1,8	3,0	2,4	2,4	3,8	2,9
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,2	1,3	1,0	1,6	0,3	0,7
Sonstige Verbindlichkeiten	4,7	4,9	2,6	3,2	8,2	16,5
Erhaltene Anzahlungen	7,4	9,1	12,9	9,3	8,9	5,2
Verbindlichkeiten	**71,1**	**84,2**	**83,1**	**114,7**	**117,5**	**144,8**
Rückstellungen	85,5	88,4	92,0	98,5	107,6	111,1
Sonderposten für den Gebührenausgleich	0,8	0,6	0,8	1,0	1,3	1,1
Schulden	**157,4**	**173,2**	**176,0**	**214,3**	**226,4**	**257,1**

Tabelle 7: Gesamtschulden Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	166,3	174,0	183,2	219,4
Rückstellungen	96,4	105,0	109,4	106,5
Sonderposten für den Gebührenausgleich	1,2	1,0	1,2	1,2

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Gesamtschulden	**263,8**	**279,9**	**293,7**	**327,1**

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	84,3	100,5	101,4	105,8
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	56,5	55,0	52,6	84,1
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,1	0,1	0,1	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6,1	1,7	7,9	10,1
Sonstige Verbindlichkeiten	8,6	6,5	7,8	8,7
Erhaltene Anzahlungen	10,6	10,3	13,5	10,8
Gesamtverbindlichkeiten	166,3	174,0	183,2	219,4

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Dormagen in Mio. Euro 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2019		
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	117,6		
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	183,5		
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander und Kernhaushalt?	ja		
Wenn ja, in welcher Höhe?	69,3		

Grunddaten Kernhaushalt	2019		
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	**231,8**		

*Eigenbetrieb Dormagen, Technische Betriebe Dormagen AöR, Stadtbad- und Verkehrsgesellschaft Dormagen mbH

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	**-4,17**	**8,11**	**3,37**	**1,42**	**7,10**	**0,59**
Gewerbesteuer	27,40	33,83	34,44	37,56	47,11	22,66
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	31,18	32,19	34,05	35,99	37,18	35,52
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3,41	3,52	4,38	4,98	5,52	6,05
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	3,13	3,24	4,05	4,02	5,36	20,00
Schlüsselzuweisungen vom Land	11,36	13,03	6,39	5,58	8,53	5,03
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	**76,48**	**85,81**	**83,32**	**88,12**	**103,70**	**89,26**
Steuerbeteiligungen	4,16	5,23	5,45	5,48	6,70	1,74
Allgemeine Kreisumlage	28,06	27,61	28,48	29,57	28,97	30,97
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	**32,22**	**32,84**	**33,92**	**35,04**	**35,67**	**32,70**
Saldo der Bereinigungen	**44,26**	**52,96**	**49,40**	**53,08**	**68,03**	**56,56**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo der Sondereffekte	-1,10	3,20	-3,57	0	-1,50	2,75
Bereinigtes Jahresergebnis	**-47,33**	**-48,06**	**-42,46**	**-51,66**	**-59,43**	**-58,72**
Abweichung vom Basisjahr	0	-0,72	4,88	-4,33	-12,10	-11,39

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Dormagen in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	**1,64**	**0,49**	**0,42**	**0,63**	**0,01**
Gewerbesteuer	28,00	35,00	40,00	40,00	40,00
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	37,05	37,68	39,91	42,42	44,80
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	5,77	5,11	5,23	5,33	5,42
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	5,27	3,78	3,90	3,98	4,09
Schlüsselzuweisungen vom Land	8,24	11,82	13,66	13,21	13,40
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	**84,33**	**93,38**	**102,70**	**104,95**	**107,71**
Steuerbeteiligungen	4,16	5,23	5,45	5,48	6,70
Allgemeine Kreisumlage	31,52	33,47	30,83	32,65	34,20
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	**33,70**	**36,19**	**33,94**	**35,76**	**37,31**
Saldo der Bereinigungen	**50,93**	**57,19**	**68,77**	**69,19**	**70,40**

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo der Sondereffekte	15,94	9,84	6,02	5,42	0
Bereinigtes Jahresergebnis	**-65,23**	**-66,55**	**-74,36**	**-73,97**	**-70,34**
Abweichung vom Basisjahr	-17,89	-19,22	-27,03	-26,64	-23,01

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Dormagen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bereinigtes Jahresergebnis	**-47,33**	**-48,06**	**-42,46**	**-51,66**	**-59,43**	**-58,72**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-4,06	-0,93	-4,35	-4,21	-3,67	-4,35
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-18,35	-18,43	-19,00	-21,24	-23,32	-25,26
Jugendamtsumlage	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	**-24,92**	**-28,70**	**-19,11**	**-26,21**	**-32,44**	**-29,12**
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-3,78	5,81	-1,29	-7,52	-4,19

Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Dormagen in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	**1,64**	**0,49**	**0,42**	**0,63**	**0,01**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-4,01	-4,67	-5,22	-5,33	-5,98
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-28,90	-29,83	-31,80	-33,63	-34,62

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jugendamtsumlage	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	**-32,33**	**-32,05**	**-37,35**	**-35,01**	**-29,75**
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-7,41	-7,13	-12,43	-10,09	-4,83

2. Informationstechnik

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen im Prüfgebiet Informationstechnik 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. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen.

Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Kommunen vor die Herausforderung, ihre Verwaltungsarbeit durch IT-Unterstützung möglichst flexibel zu gestalten. So müssen viele Verwaltungsleistungen in kürzester Zeit unabhängig von Ort und Zeit abrufbar und leistbar sein. Dies bedingt teils erhebliche Investitionen in mobile Endgeräte sowie die dahinterliegenden Infrastrukturen. Die Investitionen schlagen sich beispielsweise in den für 2020 dargestellten IT-Kosten nieder. Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Die Kommunen werden die geschaffenen Strukturen auch nach der Pandemie in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist auch perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in der Verwaltung und mithin mit höheren IT-Kosten zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik

Die Stadt Dormagen ist Mitglied im Zweckverband IT-Kooperation (ITK Rheinland) und bezieht von dort einen Teil ihrer IT-Leistungen. Daneben bezieht sie einzelne Fachverfahren von anderen Dienstleistern. Darüber hinaus stellt sie das Finanzverfahren, die IT-Standardarbeitsplätze der Kernverwaltung sowie weitere kleinere Fachverfahren durch eigenes Personal bereit. Sie weicht im Gegensatz zu den meisten anderen Zweckverbandsmitgliedern erheblich vom Portfolio der ITK Rheinland ab.

Das gewählte Betriebsmodell bietet der Stadt Dormagen grundsätzlich gute Möglichkeiten, ihre IT-Leistungen und damit IT-Kosten bedarfsgerecht und strategisch zu steuern. Auf Ebene des Zweckverbandes bieten sich diverse Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Gremienarbeit. Hierdurch sollte auch das Preismodell der ITK Rheinland regelmäßig evaluiert und die Rahmenbedingungen gemeinsam mit den anderen Mitgliedern weiter optimiert werden.

Tatsächlich sind die IT-Kosten der Stadt Dormagen jedoch hoch. Dies hat mehrere Gründe. Zum einen werden die Möglichkeiten des Betriebsmodells nicht hinreichend ausgeschöpft. Zum anderen verfügt die Stadtverwaltung über eine vergleichsweise geringe Anzahl von mit IT auszustattenden Arbeitsplätzen, so dass die Kennzahl „IT-Kosten je Arbeitsplatz“ aufgrund der

Fixkostenverteilung rechnerisch höher ausfällt. Die quantitative gute technische Ausstattung führt ebenfalls zu einer höheren IT-Kennzahl.

Die Stadt Dormagen befindet sich auf einem guten Weg zur digitalen Transformation ihrer Verwaltung. Sie hat beispielsweise bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) in der gesamten Stadtverwaltung im Einsatz. Dennoch besteht bei einzelnen Aspekten Optimierungspotenzial. Zudem ist die digitale Transformation der Stadt Dormagen das Ergebnis einer erfahrungsorientierten Steuerung sowie der Umsetzung einzelner Projekte. Es fehlen formelle Strategiepapiere und abgestimmte Maßnahmenpläne.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein systematisches Prozessmanagement. Um digitale, medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss die Stadt Dormagen vorab verstärkt ihre zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Das aktuelle Prozessmanagement bietet dafür bisher lediglich eine erste Grundlage. Insofern sollte die Stadt Dormagen dem weiteren Aufbau des Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und zunächst eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie entwickeln.

Das IT-Sicherheitsniveau der Stadt Dormagen ist optimierungsbedürftig und weist in Bezug auf die räumliche Situation und in konzeptioneller Hinsicht noch Defizite aus. Da die Verwaltung eigene Verfahren hostet und die entsprechende Datenhaltung in Eigenregie betreibt, sollten die gegebenen Empfehlungen zeitnah umgesetzt werden.

Die örtliche Rechnungsprüfung durch den Rhein-Kreis Neuss bietet der Stadt Dormagen grundsätzlich die Chance, über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen. So sichern die aktuellen Rahmenbedingungen notwendige Prüfhandlungen ab.

Die Stadt Dormagen hat einen soliden systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung im pädagogischen Netz ihrer Schulen implementiert und erreicht damit im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Position. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen beispielsweise noch in der Medienentwicklungsplanung.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher betrachtet die gpaNRW nicht nur die Organisationseinheit, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sie untersucht sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit, berücksichtigen wir in unserer Prüfung.

Die IT-Prüfung erfasst damit insbesondere auch den Stand der Digitalisierung. Gegenstand ist allerdings nur die digitale Transformation in der Verwaltung und nicht die Digitalisierung der Lebensbereiche außerhalb der Verwaltung (Smart City).

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch das „Sparen mit IT“, aufzuzeigen, sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller Kommunen hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet, klassifiziert und erfasst.

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltungsführung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

2.3 IT-Profil

Die Bereitstellung der IT ist keine originäre Verwaltungstätigkeit, sondern das notwendige Mittel zum Zweck. Sie dient dazu, Verwaltungsleistungen zielgerichtet zu unterstützen und dabei den Prozess zur Leistungserstellung möglichst effizient zu gestalten. Die Wirtschaftlichkeit der IT bemisst sich mithin nicht allein am Ressourceneinsatz, sondern vielmehr auch am damit erreichten Nutzen. Diesen Nutzen monetär bemessen zu können, ist ein erstrebenswertes aber auch aufwändiges Ziel. Um es erreichen zu können, müssen die Kommunen zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen.

Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

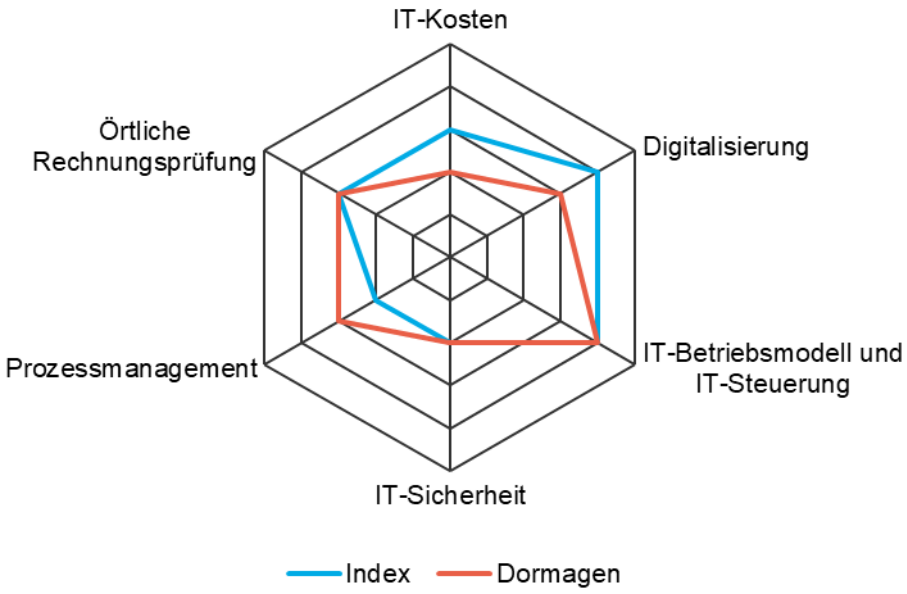
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard?

- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der **Stadt Dormagen**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder einen interkommunalen Durchschnittswert.

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

IT-Profil der Stadt Dormagen



→ Die Stadt Dormagen zeigt ein in den Qualitätsaspekten durchschnittlich ausgeprägtes IT-Profil. Die Ausprägung der einzelnen Aspekte begründet und rechtfertigt jedoch nicht die hohen IT-Kosten.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um das IT-Profil zu optimieren.

2.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kommune IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet die Kommune darüber, wie flexibel sie auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells unter der Berücksichtigung strategischer Vorgaben und technischer Möglichkeiten bestmöglich auszuschöpfen.

→ **Feststellung**
Die IT-Steuerung der Stadt Dormagen ist nicht hinreichend formalisiert. Daraus entstehen für die Stadt wirtschaftliche Nachteile und Risiken.

Eine Kommune sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, um die eigenen strategischen Ziele bestmöglich zu erreichen. Darüber hinaus muss sie eine wirksame IT-Steuerung implementieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- *Die Kommune besitzt eine verbindliche IT-Strategie, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden.*
- *Der IT-Steuerung stehen alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung.*
- *Die IT-Leistungen können an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden.*
- *Es existieren konkrete Vorgaben an die Ersteller und Nutzer von IT-Leistungen. Die IT-Steuerung überprüft systematisch, dass diese eingehalten werden.*

Die **Stadt Dormagen** lagert einen Teil ihrer operativen IT an den Zweckverband IT-Kooperation (ITK) aus. Damit hängen die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT bei der Stadt Dormagen teilweise von den Rahmenbedingungen der Mitgliedschaft im Zweckverband ab. Gemäß der Zweckverbandssatzung ist die Bindung der Verbandsmitglieder an die Leistungen der ITK Rheinland üblich. Die ITK soll bei IT-Dienstleistungen entsprechend vorrangig in Anspruch genommen werden, eine formelle Abnahmeverpflichtung besteht dabei aber nicht. Die Stadt Dormagen weicht in größerem Maße von dieser Vorgabe ab und stellt Fachverfahren, hierunter auch das aufwandintensivere Finanzverfahren, sowie die IT-Standardarbeitsplätze selbst bereit. Hierzu hält die Stadt Dormagen die notwendigen Sach- und Personalressourcen vor.

Die Rechnungen der ITK Rheinland enthalten einen Gemeinkostenblock, der teilweise auf Grundlage von Einwohnerzahlen berechnet wird. Dieser Kostenblock ist nicht verursachungsgerecht, da er sich nicht an der tatsächlichen Abnahmemenge orientiert. Die Stadt Dormagen nimmt durch die Entscheidung, sich nicht soweit wie möglich aus dem Portfolio der ITK Rheinland zu bedienen, gegenüber Zweckverbandsmitgliedern finanzielle Nachteile in Kauf.

Die IT der Stadt Dormagen ist organisatorisch als Stabsstelle „IT und Digitalisierung“ im Dezernat 1 angesiedelt. Die Stabsstelle untersteht direkt dem Bürgermeister, welcher für die strategische Steuerung der IT verantwortliche Person in der Verwaltungsführung ist. Seit August 2021 wird er dabei durch einen Chief Digital Officer (CDO) unterstützt.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können zentral mit verhältnismäßigem Aufwand aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Der Verwaltungsvorstand erhält diese Informationen in regelmäßigen Abstand durch Produktberichte. Darüber hinaus finden regelmäßige Jours fixes mit dem Bürgermeister und der Leitung der Stabsstelle IT und Digitalisierung statt.

Die Stadt Dormagen kann sich nicht an einer formellen IT-Strategie orientieren. Eine IT-Strategie dient dazu, den Beteiligten die notwendige Orientierung zu geben und alle Planungen und Handlungen an gemeinsamen Zielen auszurichten. Sie ist auch die Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit, um den Zweckverband im Rahmen der Möglichkeiten zu steuern. Die fehlende Formalisierung birgt Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer als teils reaktive Gedankenprozesse. Dies gilt insbesondere, weil bei der Stadt Dormagen ebenso wie bei anderen Kommunen dieser Größenordnung zahlreiche Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen. Die Stadt Dormagen hat die Notwendigkeit einer formellen IT-Strategie erkannt.

Bis zum Erhebungsjahr der IT-Kosten 2020 waren die aus der Abnahme beim Zweckverband resultierenden IT-Kosten der Stadt Dormagen nicht hinreichend transparent. Damit bestand ein in Bezug auf Steuerungszwecke maßgebliches Informationsdefizit. Der Stadt Dormagen war zwar grundsätzlich bekannt, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Nicht hinreichend transparent war hingegen, wie die Einzelpreise selbst kalkuliert werden. Gleichwohl stellt die ITK Rheinland zahlreiche Informationen zur Preiskalkulation zur Verfügung. Gerade bei neueren Leistungsangeboten ist die ITK Rheinland um eine differenzierte Kostenaufstellung bemüht. Dennoch geht der Überblick über alle Leistungen des Zweckverbandes im Laufe mehrerer Jahre, ab der jeweils ursprünglich festgelegten Preisfestschreibung, durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen zunehmend verloren. Dieser kann teils nur durch aufwendige Recherchen wiederhergestellt werden.

Vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens und der notwendigen Finanzierung eines Zweckverbandes durch seine Mitglieder sind Pauschalabrechnungen nachvollziehbar. Aus Sicht des Zweckverbandes bringen sie Planungssicherheit und vereinfachen die Abrechnung mit den Mitgliedern. Je stärker dieser planungsorientierte Ansatz verfolgt wird, desto geringer ist allerdings der Anreiz für die Mitglieder, ihre Leistungsabnahme unter wirtschaftlichen Aspekten zu steuern. Dies ist aber Basis dafür, um auch die Wirtschaftlichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit insgesamt zu gewährleisten. Erfahrungsgemäß erschwert oder blockiert zudem das Empfinden, dass man über die Abrechnung Projekte anderer Mitglieder subventionieren könnte, auch wichtige, fortschrittgebende Abstimmungsprozesse innerhalb des Zweckverbandes. Je heterogener die Mitgliederstruktur und deren Bedarfslagen sind, desto größer ist die Gefahr, dass eine Pauschalabrechnung auch tatsächlich zu einer solchen Subventionierung

führt. Die verbreitete Leistungsabrechnung nach der Zahl der Einwohner beispielsweise begünstigt die Mitglieder, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Leistungsmenge abnehmen.

Die Mitgliederstruktur der ITK Rheinland ist sehr heterogen. Neben den kreisfreien Städten Düsseldorf und Mönchengladbach sowie dem Rhein-Kreis Neuss sind kreisangehörige Kommunen aller Größenklassen Mitglied im Zweckverband. Dazu zählen neben Dormagen die Städte Neuss, Grevenbroich, Jüchen, Kaarst, Korschenbroich, Meerbusch und Rommerskirchen. Zudem ist der kleine Zweckverband „Tagebaufolge(n)landschaft Garzweiler“ Mitglied. Aufgrund dieser Heterogenität sind die Ansprüche an eine transparente und verursachungsgerechte Abrechnung besonders hoch.

Positiv ist in diesem Zusammenhang, dass die ITK Rheinland in den Jahren 2019 und 2020 gemeinsam mit ihren Mitgliedern unter externer Begleitung ein Projekt zur Preisbildung durchgeführt hat. Ziel war es, die Leistungsabrechnung des Zweckverbands aus Sicht seiner Mitglieder transparenter zu machen und die Steuerbarkeit der Kosten durch eine verursachungsgerechtere Abrechnung zu erhöhen. Im Ergebnis sind die Abrechnungsschlüssel zahlreicher Verfahren angepasst sowie der Anteil der Gemeinkosten reduziert worden. Zudem wurden Maßnahmen vereinbart, die dem Informationsbedarf der Mitglieder noch stärker Rechnung tragen sollen. Insofern haben sich die Rahmenbedingungen im Hinblick auf eine verursachungsgerechtere und transparentere Leistungsabrechnung zwischenzeitlich verbessert. Das neue Preisbildungsmodell der ITK Rheinland tritt 2022 in Kraft. Damit erhält die Stadt Dormagen eine bessere, aber noch immer keine optimale Grundlage, um sich selbst ein Urteil über das Verhältnis der eingesetzten Mittel zum damit verfolgten Zweck machen zu können. Dies ist erforderlich, um die eigenen Belange innerhalb des Verbandes adäquat einbringen zu können. Die konkreten Auswirkungen auf die Steuerungsmöglichkeiten seitens der Stadt Dormagen bleiben abzuwarten und sollten weiter einem ständigen Optimierungsprozess unterstellt werden.

Einfluss auf die strategische Ausrichtung des Zweckverbandes hat die Stadt Dormagen jedoch über die Gremienarbeit. Hier nimmt sie in der Verbandsversammlung und im Verwaltungsrat Stimmrechte wahr.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Sie sollte die Auswirkungen des neuen Preismodells der ITK Rheinland evaluieren und deren Rahmenbedingungen gemeinsam mit den anderen Mitgliedern weiter verbessern.

2.3.2 IT-Kosten

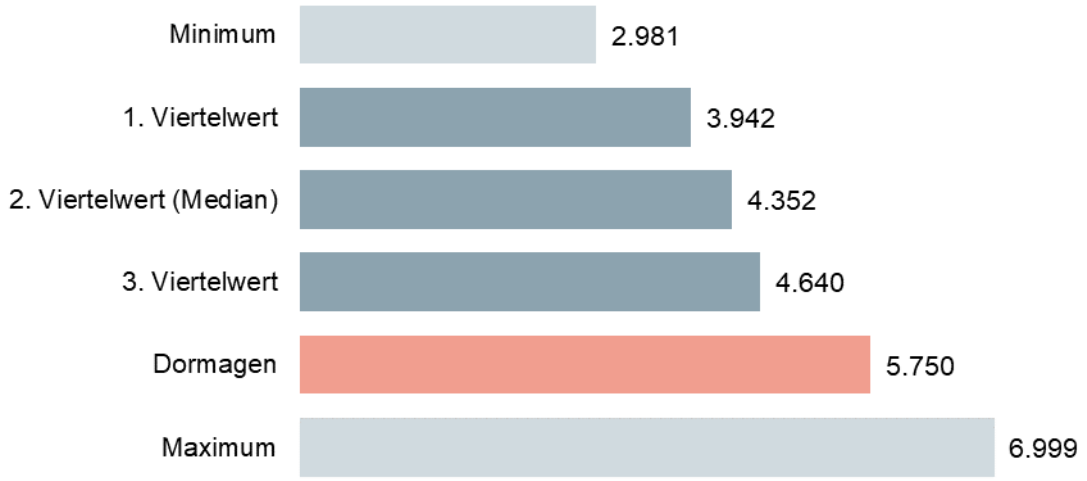
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

→ **Feststellung**
Die Kosten der Stadt Dormagen liegen auf einem hohen Niveau. Die geringe Anzahl an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung belastet das Ergebnis. Zudem prägt eine quantitativ hohe technische Ausstattung die Kostensituation der Stadt Dormagen.

Die IT-Kosten einer Kommune sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten der **Stadt Dormagen** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2020



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

Die IT-Kosten der Stadt Dormagen liegen auf einem hohen Niveau. Die überwiegende Anzahl der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen der Stadt Dormagen tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

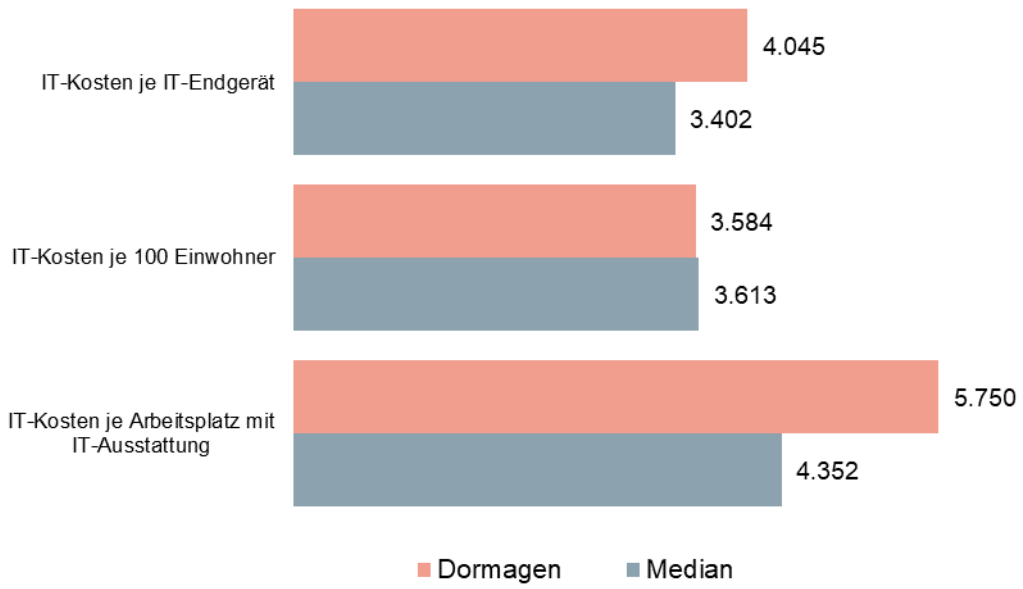
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

- Einwohner:

  Die Einwohnerzahl dient als Orientierungsgröße. Sie ermöglicht einen Vergleich unabhängig vom tatsächlichen Ressourceneinsatz. Sie berücksichtigt nicht, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um Verwaltungsaufgaben zu erledigen.

Wesentliche Erkenntnisse ergeben sich daraus, wie sich die IT-Kosten in den unterschiedlichen Bezugsgrößen darstellen und wie sie zueinander in Verbindung stehen:

IT-Kosten der Stadt Dormagen in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die einzelnen Ergebnisse für die Stadt Dormagen weichen im interkommunalen Vergleich voneinander ab. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Die Stadt Dormagen muss innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten der geprüften Kommunen. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Dormagen mit 62 weit unter dem Median. Dieser liegt bei 80 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.

- Für diese Arbeitsplätze stellt die Stadt Dormagen allerdings mehr IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kommunen. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen

1,42 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,26 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei niedrigeren Ausstattungsmengen, wie bei der Stadt Dormagen, tendenziell negativer aus.

→ Realistisch sind Kosten der Stadt Dormagen geringer, als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt. Gleichwohl fallen die Kosten weit überdurchschnittlich aus.

Die IT-Kosten der Stadt Dormagen setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile der Stadt Dormagen in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Dormagen	28	67	5
Interkommunaler Durchschnitt	21	75	4

Die Stadt Dormagen hat ebenso wie die meisten der geprüften Städte IT-Aufgaben an einen Dienstleister (ITK Rheinland) ausgelagert. Allerdings verbleiben weiterhin ein Großteil der IT-Tätigkeiten weiterhin bei der Stadt, was den überdurchschnittlichen Anteil an Personalkosten bei niedrigeren Sachkosten erklärt.

Dieses von der Stadt gewählte Betriebsmodell wirkt sich belastend auf die IT-Kennzahl aus. Die Stadt Dormagen trägt einen Gemeinkostenanteil der ITK-Rheinland, der nicht verursachungsgerecht verteilt wird und sich teilweise an der Einwohnerzahl orientiert. Auf dieser Grundlage zahlt sie den gleichen Anteil an Fixkosten wie vergleichbare Kommunen, nimmt jedoch weniger Leistungen von der ITK Rheinland ab.

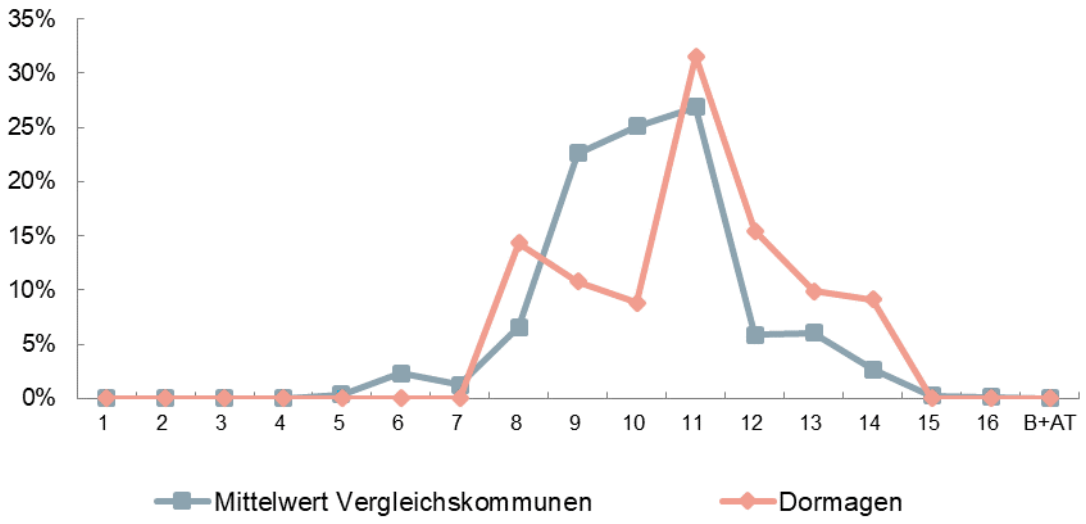
Darüber hinaus führt das gewählte Betriebsmodell und die daraus resultierende erhöhte Eigenständigkeit dazu, dass die Stadt Dormagen eigene Strukturen aufbauen muss. Diese Fixkostenblöcke sind besonders hoch, da es sich um Basisinfrastruktur, wie z. B. Server, zentralen Speichersysteme, Datenbanken, handelt. Diese Kosten verlaufen nicht proportional zu den zu versorgenden IT-Arbeitsplätzen. Insofern wirken sich hier bei der Stadt Dormagen mit wenigen Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung diese Kostenblöcke besonders belastend auf die Kennzahl aus.

Erwähnenswert ist die überdurchschnittliche Zahl der Endgeräte je Arbeitsplatz. Denn ein hohes Ausstattungsniveau verursacht seinerseits zusätzliche Kosten, die die Kennzahl je Arbeitsplatz belasten. Zudem sind die Kosten je Endgerät in Dormagen mit rund 4.045 Euro auch noch überdurchschnittlich hoch. Zwar kann eine quantitativ gute technische Ausstattung grundsätzlich digitale und schlanke Prozessabläufe besser unterstützen. Die Ausprägung des IT-Profils der Stadt Dormagen zeigt aber im Bereich der Digitalisierung und des Prozessmanagements, dass die Ergebnisse des hohen Ressourceneinsatzes zumindest derzeit noch keine hinreichend deutliche Wirkung entfalten.

Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Auffällig ist, dass bei der Stadt Dormagen sowohl die Sach- als auch die Personalkosten je Arbeitsplatz mit Ausstattung hoch sind. Ein Substitutionseffekt ist nicht zu erkennen.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur der Stadt Dormagen mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Kommunen. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Vergütungs- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren bei den Kommunen, eignet sich dieser Vergleich lediglich als Indikator.

Aggregiertes Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Dormagen 2020



Das Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Dormagen zeigt Abweichungen zum Durchschnitt der übrigen großen kreisangehörigen Städte. Insbesondere in den Entgeltgruppen 9 und 10 sowie 6 und 7 sind teilweise deutlich weniger Beschäftigte eingruppiert. Auf der anderen Seite beschäftigt die Stadt Dormagen überdurchschnittliche viele Beschäftigte in den Entgeltgruppen 8 sowie 11, 12, 13 und 14.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte bei den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen von IT-Leistungen die zu zahlenden Gemeinkosten an den Zweckverband berücksichtigen.

2.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen.

Der Gesetzgeber hat wichtige Schritte hin zur digitalen Verwaltung entwickelt. Sie münden im E-Government-Gesetz (EGovG) NRW und dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Online-Zugangsgesetz, OZG) sowie weiteren flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Online-Angebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene bis Ende 2022 insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

Damit fordert der Gesetzgeber zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgern. Aus Sicht der Verwaltungen ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch intern sicherzustellen. Nur so kann sie die Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen. Medienbrüche, also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

Zudem macht es Verwaltungen flexibler, wenn sie Leistungen ebenso unabhängig von Ort und Zeit erstellen können, wie die Bürger sie in Anspruch nehmen. Wie wichtig diese Flexibilität sein kann, macht die seit März 2020 herrschende Corona-Pandemie deutlich. Engpass sind dabei weniger die mobilen Arbeitsplätze, sondern die dahinterliegenden Strukturen, wie beispielsweise elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme (DMS).

Auch in der Zeit nach der Corona-Pandemie werden Beschäftigte, Bürger und Unternehmen höhere Erwartungen an die Verwaltungen haben als noch vor der Krise. Schließlich haben sich notgedrungen alle mit den Möglichkeiten befasst, ihre Angelegenheiten mit der Verwaltung digital zu klären sowie Familie und Beruf mittels Homeoffice besser miteinander zu vereinbaren. Um für die Zukunft gerüstet zu sein, müssen Verwaltungen daher ihre digitalen Leistungen etablieren und erweitern.

Zukunftsfähig sein bedeutet auch, dem demografischen Wandel so zu begegnen, dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt. Risiken für deren Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht ein Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fachwissen und Fähigkeiten muss bewältigt werden, sondern auch mehr und komplexer werdende Aufgaben für das verbleibende Personal. Für die öffentliche Hand wird es zudem schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung kann die Probleme zwar nicht allein lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,

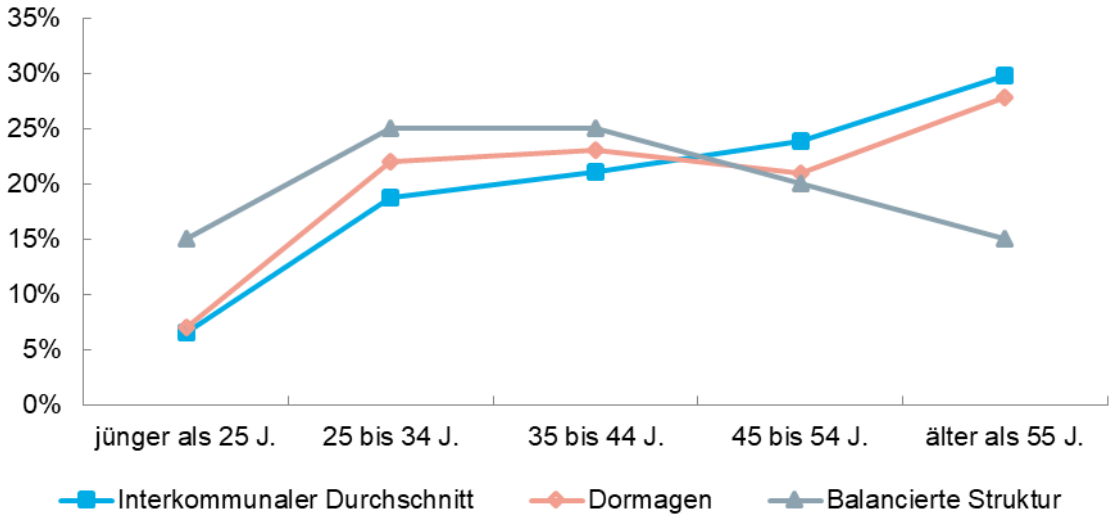
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

2.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)[12] empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur der Stadt Dormagen der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der großen kreisangehörigen Kommunen gegenüber.

Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist und je eher klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Dormagen in Prozent 2020



[12] Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

- Die Altersstruktur der Stadt Dormagen ist geringfügig weniger alterszentriert als der interkommunale Durchschnitt. Dennoch liegt sie, ebenso wie bei den meisten der geprüften Städte, oberhalb der balancierten Altersstruktur. Dies gibt der Stadt Dormagen einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

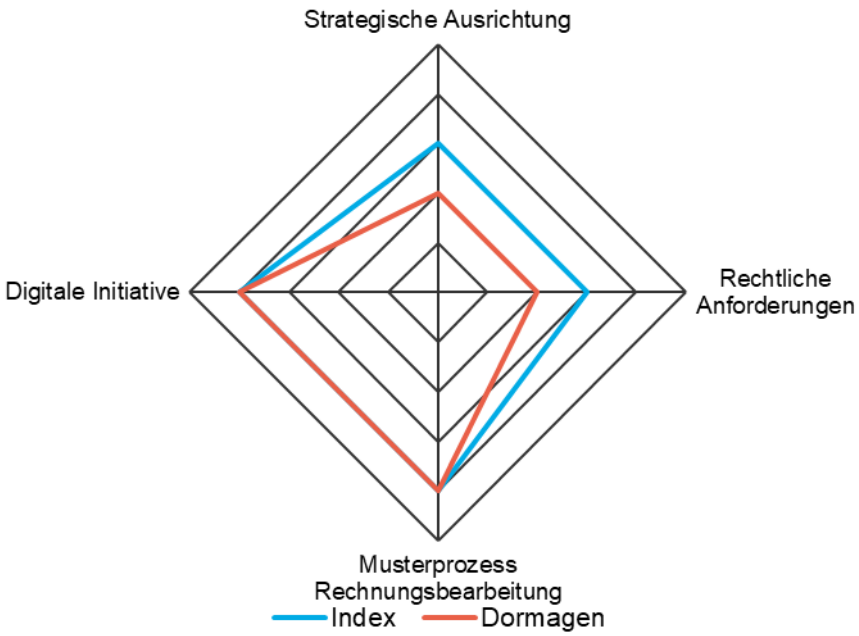
2.3.3.2 Stand der Digitalisierung

Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

- **Strategische Ausrichtung:** Inwiefern wird die digitale Transformation der Verwaltung gesteuert?
- **Rechtliche Anforderungen:** Inwieweit erfüllt die Verwaltung die rechtlichen Anforderungen des EGovG und OZG?
- **Musterprozess Rechnungsbearbeitung:** Inwieweit wird der Prozess der Rechnungsbearbeitung durch IT unterstützt?
- **Digitale Initiative**: Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das folgende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand der **Stadt Dormagen** in den vorgenannten Themenfeldern. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder um einen interkommunalen Durchschnittswert.

Stand der Digitalisierung in der Stadt Dormagen 2021



- Die digitale Transformation der Stadt Dormagen basiert noch nicht auf einer umfassenden strategischen Grundlage. Trotzdem hat die Stadt Dormagen die Digitalisierung ihrer Prozesse vorangetrieben.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre Erkenntnisse zu den einzelnen Aspekten im Detail.

2.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Verwaltung ihre digitale Transformation steuert.

- **Feststellung**
  Der digitalen Transformation der Stadt Dormagen fehlt eine strategische Grundlage.
  Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation ihrer Verwaltung gefährdet.

Um eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Digitalisierung zu haben, sollte eine Kommune nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*

- *Eine Kommune sollte ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte sie den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte die Kommune ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Bei der **Stadt Dormagen** wird die Verantwortung für die digitale Transformation durch den Chief Digital Officer (CDO) wahrgenommen. Der CDO ist Teil der Stabsstelle „IT und Digitalisierung“, die direkt dem Bürgermeister zugeordnet ist. Seine Aufgabe ist die zentrale Bündelung der unterschiedlichen Projekte und Bestrebungen mit Bezug zur Digitalisierung.

Die bisherige digitale Transformation der Stadtverwaltung Dormagen ist das Ergebnis einzelner Projekte. Eine formale, umfassende Strategie sowie eine verbindliche „Roadmap“ liegen ihr nicht zugrunde. Der Rat der Stadt Dormagen hat im Jahr 2021 eine Smart-City-Strategie unter dem Motto „Industriestadt im Wandel“ beschlossen. Diese soll die Basis für eine darauf aufbauende Digitalisierungsstrategie für den Gesamtkonzern Stadt Dormagen bilden.

Mehr als ein Drittel der geprüften Städte besitzen bereits eine einheitliche, formale Grundlage für die Digitalisierung der Stadtverwaltung. Eine digitale Strategie legt fest, welche Ziele in einem definierten Zeitrahmen mit welchen Mitteln realisiert werden sollen. Eine „Roadmap“ ist in der Regel ein Bestandteil dieser Strategie. Darin werden die Projektabläufe zeitlich so festgelegt, dass die strategischen Ziele erreicht werden können. Diese Vorgaben dienen dazu, die notwendigen Ressourcen identifizieren zu können und diese nach festgelegter Priorität auf mittel- und langfristige Ziele auszurichten. Zudem muss sich eine Kommune bei der Strategieentwicklung damit befassen, wie sie Risiken minimieren und Chancen bestmöglich nutzen kann. Ohne diese strategischen Festlegungen besteht für die Stadt Dormagen die Gefahr, dass die Ressourcen verwaltungsweit nicht effizient eingesetzt werden. Entscheidungen, die in einzelnen Projekten gefällt werden, können auch Auswirkungen auf nachfolgende Projekte haben und somit den Weg der Digitalisierung mitbestimmen bzw. einschränken. Es ist daher von großer Bedeutung, dass alle Projekte in einem großen Zusammenhang gesehen werden. Darüber hinaus muss sich der Erfolg der digitalen Transformation an den gesetzten Strategiezielen messen lassen können.

Positiv ist, dass die Stadt Dormagen ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Nutzung von neuen Verfahren und Prozessen schult.

2.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

Das EGovG und das OZG stellen klare Anforderungen an die kommunale Digitalisierung.

→ **Feststellung**
Die Stadt Dormagen hat noch nicht alle rechtlichen Anforderungen des EGovG NRW erfüllt.

Die gpaNRW hat wesentliche Aspekte aufgegriffen, die seitens einer Kommune bereits erfüllt sein müssen oder zumindest angegangen werden sollten:

- ***Elektronischer Zugang:*** *Eine Kommune hat einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht. Sie muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.*

- ***De-Mail:*** *Eine Kommune hat einen De-Mail Zugang eröffnet.*
- ***Online-Angebot:*** *Eine Kommune stellt auf ihrer Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereit.*
- ***E-Payment:*** *Eine Kommune bietet elektronische Bezahlmöglichkeiten an.*
- ***Elektronische Rechnungen:*** *Eine Kommune kann Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten.*
- ***„Roadmap" OZG:*** *Eine Kommune sollte einen Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung des OZG besitzen.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die **Stadt Dormagen** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Dormagen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	teilweise erfüllt	13 von 19
De-Mail	erfüllt	19 von 19
Online-Angebot	teilweise erfüllt	0 von 19
E-Payment	erfüllt	8 von 19
Elektronische Rechnungen	teilweise erfüllt	9 von 19
Roadmap OZG	nicht erfüllt	4 von 19

Die **Stadt Dormagen** eröffnet keinen elektronischen Zugang zur Verwaltung nach den Vorschriften des § 3 Abs. 1 EGovG NRW. Sie hat auf ihrer Internetseite unter „Impressum/Datenschutz" die Rahmenbedingungen für die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung ausführlich dargestellt, welche im Hinblick auf den elektronischen Zugang widersprüchlich sind. Demnach wurde u. a. mit der Einrichtung einer virtuellen Poststelle die Möglichkeit zur rechtsverbindlichen elektronischen Kommunikation geschaffen. Die Stadt Dormagen hat zwar eine Mailadresse angegeben, allerdings soll diese nur für formlose Kommunikation genutzt werden. Die gesetzlich vorgeschriebene Verschlüsselung wird ebenfalls nicht angeboten.

Die Stadt Dormagen hat den zusätzlichen elektronischen Zugang per De-Mail den Vorgaben entsprechend eröffnet, wenngleich diese Möglichkeit der rechtssicheren Kommunikation nach eigener Aussage von den Bürgerinnen und Bürgern sowie weiteren Beteiligten wenig angenommen wird.

Das Online-Angebot der Stadt Dormagen ist gut. Es basiert allerdings überwiegend auf Formularen im sogenannten PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet die Stadt Dormagen noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Die wenigsten der geprüften kreisangehörigen Städte machen bereits von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Positiv ist, dass die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Dormagen bei einem kostenpflichtigen Leistungsangebot auch elektronisch bezahlen können. Das e-Payment-Angebot wird mit der Einführung des Kommunalportals erheblich erweitert werden.

Die Voraussetzungen für eine medienbruchfreie Bearbeitung von elektronischen Rechnungen liegen in Dormagen teilweise vor. Die Stadt Dormagen erfüllt die rechtlichen Anforderungen insofern, dass sie bereits jetzt XRechnungen über das Rechnungsportal NRW empfangen kann. Allerdings holt die Stadt Dormagen die Rechnungen manuell ab. Eine Schnittstelle zur automatischen Übertragung ins Finanzverfahren besteht nicht. Insofern gibt es in dieser Hinsicht Optimierungspotenzial.

Die Stadt Dormagen ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitstellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligte. Auf Landesebene arbeiten das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW sowie der KDN und d-NRW zudem am Portalverbund.NRW. Ziel ist es, ein Rahmenportal zu schaffen, dass die Online-Angebote der Kommunen integrieren kann.

Ähnlich wie die meisten der großen kreisangehörigen Städte hat auch die Stadt Dormagen ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG nicht verbindlich beschrieben. Mit einer fehlenden „Roadmap“ geht das Risiko einher, das OZG nicht in hinreichender Form fristgerecht umsetzen zu können. Denn trotz der zentralen Unterstützung verbleiben wichtige organisatorische Aufgaben bei den Kommunen. Die Stadt Dormagen ist Pilotkommune bei der Einführung des Kommunalportals. Um aus dem Portalverbund größtmögliche Vorteile ziehen zu können, sollte die Stadt Dormagen vorab ihre betroffenen Verwaltungsprozesse identifizieren und analysieren. Zudem muss sie für sich klären, inwiefern die geplanten “Blaupausen“ den eigenen Bedarf abdecken können.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte die Vorgaben zur elektronischen Kommunikation umsetzen. Darüber hinaus sollte sie ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Ihren Weg zur Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.

2.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Kommunen die Chance, den Prozess der Rechnungsbearbeitung schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger abzuwickeln. Die elektronischen Rechnungsdaten können vom Finanzverfahren übernommen und weiterverarbeitet werden.

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

→ **Feststellung**
Die Stadt Dormagen hat bereits einen Rechnungseingangsworkflow implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Dieser ist jedoch noch nicht in der gesamten Verwaltung vorhanden.

Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess digitalisieren und mit möglichst geringen Ressourcen medienbruchfrei weiterverarbeiten. Mit dieser Intention stellt die gpaNRW im Einzelnen folgende Anforderungen an einen modernen Workflow:

- ***Scannen:*** *Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte sie diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*

- ***Optische Texterkennung:*** *Eine Kommune sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*

- ***Automatisierte Datenergänzung:*** *Das Finanzverfahren einer Kommune sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen.*

- ***Automatisierte Dubletten-Prüfung:*** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren einer Kommune auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*

- ***Schnittstelle zum Vergabeprozess:*** *Eine Kommune sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*

- ***Elektronische Bearbeitungshinweise****: Im Workflow einer Kommune sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.*

- ***Digitaler Belegzugriff:*** *Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte eine Kommune aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Dormagen** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Dormagen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	teilweise erfüllt	7 von 19
Optische Texterkennung	erfüllt	9 von 19
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	10 von 19
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	12 von 19
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 19
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	10 von 19
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	14 von 19

Der überwiegende Teil der geprüften Städte hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung etabliert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Städte dennoch deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen erforderlich. Die Stadt Dormagen hat bei einem Großteil der Verwaltungsbereiche einen Rechnungseingangsworkflow implementiert, der weitestgehend automatisiert ist.

Eingehende Papierrechnungen scannt die Stadt Dormagen frühzeitig im Prozess. Zum Zeitpunkt der Prüfung scannen teilweise die Sachbearbeiter in den Fachabteilungen die Rechnungen. Perspektivisch soll eine zentrale Scanstelle eingerichtet werden. Zudem bearbeitet die Stadt Dormagen PDF-Rechnungen medienbruchfrei, indem sie die Rechnungen automatisiert aus dem elektronischen Posteingang in den Rechnungsworkflow übergibt. In dieser Hinsicht ist sie weiter als viele andere Städte.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Wie viele andere der geprüften Städte nutzt die Stadt Dormagen diese Möglichkeit.

Wie der Großteil der großen kreisangehörigen Städte nutzt auch die Stadt Dormagen bei wiederkehrenden Rechnungen eine automatische Datenergänzung. Dabei erkennt das Fachverfahren eindeutige Kriterien der Rechnung wie etwa die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer des Rechnungsstellers und ergänzt die im Fachverfahren hinterlegten weiteren Informationen selbstständig. Dadurch wird die Sachbearbeitung von manuellen Bearbeitungsschritten entlastet.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Einige Städte nutzen hier bereits die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen automatisierten Datenabgleich haben bisher nur sehr wenige große kreisangehörige Städte eingeführt. Die Stadt Dormagen bildet hier keine Ausnahme. Sie verknüpft zwar die Rechnungsbearbeitung mit dem Bestellprozess, ein automatischer Abgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten erfolgt jedoch nicht.

Im Rechnungsbearbeitungsworkflow werden automatisierte Informationen für die Sachbearbeitung generiert. Diese Informationen sind hilfreich, um beispielsweise Skonto-Fristen einhalten zu können.

Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in nahezu allen geprüften Städten technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung. Auch hier nutzt die Stadt Dormagen bereits die technischen Möglichkeiten.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte den Rechnungsbearbeitungsworkflow auf die gesamte Verwaltung ausweiten. Dabei sollte sie die eingehenden Rechnungen möglichst zentral und frühzeitig im Prozess scannen.

2.3.3.2.4 Digitale Initiative

Wie eingangs beschrieben, geht es bei der Digitalisierung nicht nur darum, den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Sie eröffnet den Kommunen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kommunen hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kommunen noch nicht verpflichtend sind.

→ **Feststellung**
Der Digitalisierungsstand der Stadt Dormagen geht bereits über die rechtlich verpflichtenden Aspekte hinaus. Die Stadt Dormagen befindet sich damit auf einem guten Weg.

Eine Kommune sollte darauf abzielen, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit vorzuhalten. Um dies zu erreichen, sollten Kommunen gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. -module) geschaffen haben,*
- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*
- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

Darüber hinaus sollte eine Kommune einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Nahezu alle großen kreisangehörigen Städte haben bereits ein DMS und E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in einer Einführungsphase. Die **Stadt Dormagen** hat das DMS im Laufe der Prüfung in die gesamte Verwaltung für die allgemeine Schriftgutverwaltung ausgerollt. Darüber hinaus nutzt sie die elektronische Aktenführung innerhalb von Fachverfahren. In den Bereichen, in denen die Fachverfahren keine elektronische Aktenführung ermöglichen, soll diese durch das DMS erfolgen.

Die Stadt Dormagen hat für die Einführung der elektronischen Aktenführung eine Projektgruppe eingerichtet, welche die verwaltungsweite Planung und Umsetzung übernimmt. Durch die Projektgruppe kann die Stadt Dormagen eine effiziente, zielgerichtete und abgestimmte Einführung der E-Akte sicherstellen.

Die Stadt Dormagen bietet bereits einige externe und interne Verwaltungsleistungen durchgängig medienbruchfrei an. Damit erreicht sie auch in dieser Hinsicht einen durchschnittlichen Umsetzungsstand.

2.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr die Kommune von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

Schlechte digitale Lösungen bewirken mehr als nur einen Imageverlust. Sie führen zu verschwendeten Ressourcen und erschweren oder gefährden die Daseinsvorsorge sowie notwendige Verwaltungsleistungen.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

Die gpaNRW hat anhand ausgewählter Kriterien geprüft, inwiefern die Verwaltungen der großen kreisangehörigen Kommunen bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

→ **Feststellung**
Das Prozessmanagement der Stadt Dormagen kann den Ansprüchen der digitalen Transformation nicht in vollem Umfang gerecht werden.

Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- ***Strategische Vorgaben:*** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen,*

welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.

- ***Personalausstattung:*** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- ***Operative Vorgaben:*** *Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)[13] orientieren.*
- ***Fachverfahren:*** *Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*
- ***Interne Vernetzung:*** *Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.*
- ***Prozessüberblick:*** *Eine Kommune sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass sie mindestens eine vollständige Auflistung ihrer Verwaltungsprozesse besitzen sollte.*
- ***Stand der Umsetzung:*** *Eine Kommune sollte bereits Prozesse entsprechend ihrer Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Dormagen** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Dormagen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	0 von 19
Personalausstattung	teilweise erfüllt	1 von 19
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	3 von 19
Fachverfahren	erfüllt	10 von 19
Interne Vernetzung	erfüllt	4 von 19
Prozessüberblick	nicht erfüllt	3 von 19

[13] BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

Anforderung	Status der Stadt Dormagen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	0 von 19

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Gleichwohl befinden sich die meisten großen kreisangehörigen Städte auf einem guten Weg dahin. Sie stehen erst am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist die Anforderung hingegen erst erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Auch die Stadt Dormagen befindet sich noch im Aufbau eines strukturierten Prozessmanagements.

In der Regel mangelt es an grundlegenden Festlegungen und Vorgaben. So haben beispielsweise die meisten der geprüften Städte ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten noch nicht verbindlich festgeschrieben. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Die Stadt Dormagen bildet hier keine Ausnahme. Eine Strategie zur Zielsetzung und Priorisierung des verwaltungsweiten Prozessmanagements gibt es noch nicht. Die Stadt Dormagen sollte ihre strategischen Ziele verbindlich beschrieben und daraus Vorgaben zur operativen Prozessaufnahme ableiten. Die operativen Vorgaben sollten in einem Modellierungshandbuch formalisiert werden. Dabei sollte die Stadt Dormagen sich auf den BPMN-Standard festlegen. Nur so kann sie gewährleisten, dass das Prozessmanagement effizient genutzt wird.

Bisher analysiert die Stadt Dormagen ihre Prozesse in der Regel nach Bedarf im Rahmen von internen Organisationsuntersuchungen. Dabei werden die Verwaltungsabläufe zur Feststellung von Personalbedarfen, zur Optimierung und Vereinheitlichung sowie zur Digitalisierung betrachtet. Bei diesem Vorgehen handelt es sich noch nicht um ein systematisches Prozessmanagement.

Das Prozessmanagement ist bei der Stadt Dormagen hauptsächlich zentral im Organisationsbereich angesiedelt. Hier steht knapp eine Vollzeitstelle für das Prozessmanagement zur Verfügung. Darüber hinaus werden teilweise dezentral in den Fachbereichen Prozesse erfasst und optimiert. Insgesamt sind aus Sicht der Stadt Dormagen die zur Verfügung stehenden Personalressourcen nicht ausreichend.

Die fehlenden strategischen Vorgaben in Kombination mit geringen Personalressourcen wirken sich in vielen Städten auf den Prozessüberblick aus. So haben nur wenige der geprüften kreisangehörigen Städte einen hinreichenden Überblick über ihre Verwaltungsprozesse. Auch bei der Stadt Dormagen fehlt noch ein umfassender Überblick über alle Verwaltungsprozesse der Stadt.

Nur weil ein Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Die meisten kreisangehörigen Städte haben Ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Die Stadt Dormagen hingegen stellt sicher, dass die IT-Abteilung systematisch in Prozessanalysen eingebunden ist und nutzt (wenn auch nur bedarfsweise) Prozessbeschreibungen, um Anforderungen an IT zu definieren.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte ein systematisches Prozessmanagement als Grundlage für die digitale Transformation ihrer Verwaltung implementieren. Dazu sollte sie eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse strukturieren und priorisieren.

2.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung der IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit bei den großen kreisangehörigen Kommunen rein systemisch. Das heißt, wir betrachten ausgewählte Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamte IT-Sicherheitsstruktur der Verwaltung zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen in den Verwaltungen identifiziert werden können.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für die digitale Verwaltung beschränkt sich die gpaNRW dabei auf folgende Aspekte:

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch die Kommune selbst betreut werden.
- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 77 ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Stadtverwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

→ **Feststellung**
Die räumlichen Sicherheitsstrukturen der Stadt Dormagen haben Schwächen. Des Weiteren fehlt ein adäquates Notfallkonzept.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Dormagen** erfüllt sind.

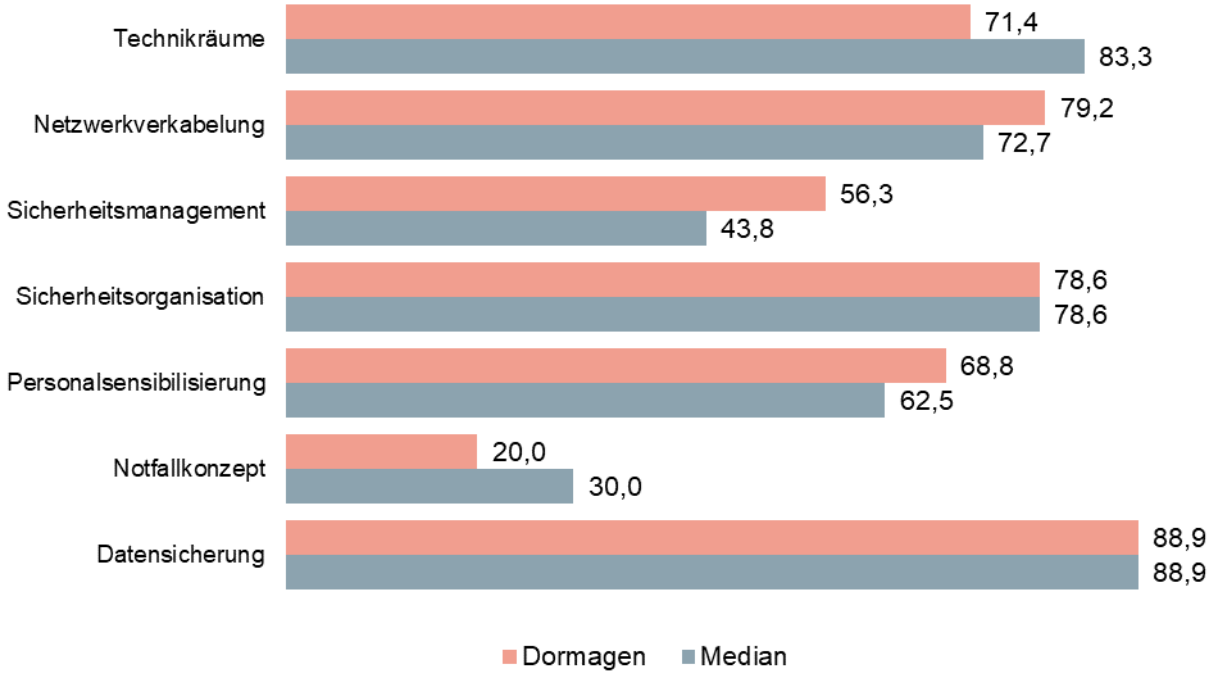
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2021

Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Dormagen im interkommunalen Vergleich eine Position im unteren Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 63,8 Prozent, der Median liegt derzeit bei 65,8 Prozent.

Zudem unterschreitet die Stadt Dormagen mit diesem Ergebnis den empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Dormagen wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2021



Die Umsetzung technischer Aspekte, wie zum Beispiel die Installation einer Netzersatzanlage, ist meist nur mit hohem finanziellem Aufwand und somit oftmals nicht oder nicht zeitnah realisierbar. Allerdings sollte die Stadt Dormagen die vorhandene Klimatisierung im Serverraum kurzfristig erweitern, damit eine Redundanz gegeben ist und somit auch eine konstante Bereitstellung der IT-Leistungen gewährleistet werden kann.

Da die Stadt Dormagen den überwiegenden Teil der IT-Leitungen in Eigenregie bereitstellt, sollte die Verwaltung auch geeignete organisatorische Maßnahmen ergreifen, um die Betriebssicherheit gewährleisten. Ein wichtiger Aspekt sind Überlegungen zu möglichen Notfällen. Die Verwaltung sollte zeitnah Maßnahmen im Bereich des Notfallmanagements ergreifen. Hierzu gehört insbesondere die Definition möglicher Notfälle sowie die Erstellung eines Notfallhandbuchs mit den weiteren Überlegungen die sich hieraus ergeben. Diese sind oben in den Sollvorstellungen aufgeführt.

→ **Feststellung**
Die Stadt Dormagen sollte die in dieser Prüfung festgestellten Defizite in der räumlichen Situation und in der Sicherheitskonzeption zeitnah beseitigen.

2.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung verfolgt vorrangig das Ziel, die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sicherzustellen. Die IT kann die Prüfhandlungen unterstützen oder selbst Gegenstand der örtlichen Prüfung sein.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW und § 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW. Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen der Kommune ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. So obliegt es ihr beispielsweise zu prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

Auf der anderen Seite kann die IT die Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

Je stärker die Digitalisierung der Verwaltung vorangeschritten ist, desto stärker muss sich die örtliche Rechnungsprüfung mit der Informationstechnik auseinandersetzen. Dies betrifft das „Prüfen mit IT“ ebenso wie das „Prüfen der IT“.

Es ist nicht die Intention der gpaNRW die Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung zu bewerten. Vielmehr bewerten wir, inwiefern die örtliche Rechnungsprüfung von der Digitalisierung profitieren kann und ob die Rahmenbedingungen eine sachgerechte Prüfung der IT überhaupt ermöglichen.

→ **Feststellung**
Die örtliche IT-Prüfung bei der Stadt Dormagen weist einen guten Stand auf. Gleichwohl bestehen Ansatzpunkte, um Risiken in Zusammenhang mit der Informationstechnik noch weiter zu reduzieren. Die Rahmenbedingungen für diese Prüfungen und mithin eine Ausweitung der Prüfhandlungen liegen durch die Aufgabenübertragung an den Rhein-Kreis Neuss nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Stadt Dormagen.

Damit die örtliche Rechnungsprüfung gute Rahmenbedingungen zum Prüfen der IT und dem Prüfen mit IT erhält, sollte eine Kommune nachstehende Aspekte berücksichtigen:

- *Eine Kommune sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Eine Kommune sollte im Rahmen der örtlichen Prüfung unterstützende Fachverfahren einsetzen. Der Grad der IT-Unterstützung bemisst sich am Stand der Digitalisierung in der Verwaltung. Je stärker Verwaltungsabläufe digitalisiert und Akten elektronisch geführt werden, desto höher sind die Anforderung an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Eine Kommune sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und -Infrastrukturen.*

Die **Stadt Dormagen** hat die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2019 vollständig an das Rechnungsprüfungsamt des Rhein-Kreises Neuss übertragen. Seither hat die Rechnungsprüfung des Kreises auch schon einige Prüfhandlungen im Zusammenhang mit der Informationstechnik der Stadt Dormagen vorgenommen. Ergänzend dazu übernimmt das Rechnungsprüfungsamt des Kreises satzungsgemäß auch die örtliche Rechnungsprüfung der ITK Rheinland. Da die Stadt Dormagen Zweckverbandsmitglied und Leistungsabnehmer dieser Anwendungen ist, profitiert sie auch hier von den Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung des Rhein-Kreises Neuss.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, welche Prüfaspekte aus Sicht der Stadt Dormagen in den letzten Jahren aufgegriffen worden sind und wie die Situation sich bei den Vergleichskommunen darstellt.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2017 bis 2021

Prüfaspekte	Hat die Stadt Dormagen diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	ja	13 von 18
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	ja	10 von 18
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	ja	6 von 18
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	ja	4 von 18
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	nein	1 von 18
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	nein	5 von 18
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	nein	8 von 18
Rollen- und Berechtigungskonzepte	ja	12 von 18
Anwendungslizenzen	nein	2 von 18

Prüfaspekte	Hat die Stadt Dormagen diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt aufgegriffen?
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	ja	8 von 18

Die Rechnungsprüfung des Rhein-Kreises Neuss hat bei der Stadt Dormagen zuletzt mehr IT-Prüfungen durchgeführt als die meisten Vergleichskommunen sicherstellen konnten. Allerdings können die wenigsten großen kreisangehörigen Kommunen überhaupt systematische IT-Prüfungen in der örtlichen Rechnungsprüfung gewährleisten. Somit erreicht die Stadt Dormagen im interkommunalen Vergleich zwar einen guten, aber aus Sicht einer risikoorientierten Prüfungsabdeckung noch keinen optimalen Stand.

Denn unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Städten gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Dies gilt teils auch für die IT-Prüfungen, die die örtliche Rechnungsprüfung des Rhein-Kreises Neuss bei der Stadt Dormagen durchgeführt hat.

Wie die Tabelle zeigt, sind die Prüfaspekte, die bei der Stadt Dormagen bisher unberücksichtigt geblieben sind, auch bei vielen anderen Städten kaum aufgegriffen worden. In den meisten Fällen liegt die Ursache dafür in mangelnden Personalressourcen in Kombination mit einer nicht hinreichenden Fachkompetenz im Hinblick auf IT-Themen. Die Stadt Dormagen ist hier durch die öffentliche-rechtliche Vereinbarung von den Rahmenbedingungen des Rhein-Kreises Neuss abhängig, die wir an dieser Stelle nicht bewerten können. Zwar ist die örtliche Rechnungsprüfung des Rhein-Kreises Neuss faktisch die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Dormagen. Sie ist im Rahmen der gesetzlichen Regelung auch unabhängig und nur gegenüber dem Stadtrat der Stadt Dormagen verantwortlich. Deren Ressourcenausstattung wird aber ausschließlich über den Kreistag des Rhein-Kreises Neuss festgelegt.

Dies gilt auch für die Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung des Rhein-Kreises Neuss, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht. Hier nutzen bereits viele Städte die IT als Mittel, um Prüfhandlungen effizienter durchzuführen. Dabei handelt es sich aber meist um integrierte Schnittstellen bzw. Verfahren, die sich auf Finanzdaten beschränken. Nur wenige kreisangehörige Städte nutzen die darüberhinausgehenden Möglichkeiten einer Datenanalyse.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von sogenannten Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist. Die Auswertung von Massendaten ist damit auch ein Ansatz, dem Mangel an

personellen Ressourcen zumindest in Teilen zu begegnen. Dazu ist es erforderlich, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung im Prüfungsfall digital verfügbar und die Prüfer für IT-gestützte Datenanalysen adäquat geschult sind.

→ **Empfehlung**
Aufbauend auf der guten Grundlage sollte die Stadt Dormagen mit dem Rhein-Kreis Neuss die Möglichkeiten und Notwendigkeiten tiefergehender sowie weiterer IT-Prüfhandlungen erörtern. Zudem bestärkt die gpaNRW die Stadt Dormagen darin, prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar und auswertbar zu machen.

2.4 IT an Schulen

Die Digitalisierung der Schulen in NRW besitzt heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft zuletzt sehr deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stehen dabei im Fokus.

Vielerorts muss verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Für diesen schon vor der der Pandemie begonnenen Aufholprozess standen und stehen Fördermittel aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung.

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsfördergesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen.

Unabhängig von der Mittelherkunft bedingt die erfolgreiche Digitalisierung der Schulen eine zentrale Konzeption und Koordination. Denn die Aufgabe ist nicht weniger komplex, als es in der Kernverwaltung der Fall ist. Im Gegenteil: Insbesondere die Trennung von „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten macht sie umso anspruchsvoller.

Die Kommunen sind als Schulträger für die "äußeren" Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, die Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben die Kommunen gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Für die "inneren" Schulangelegenheiten sind hingegen nicht die kommunalen Schulträger, sondern die Schulaufsichtsbehörden des Landes NRW zuständig. Dazu zählen insbesondere die Lehr- und Lerninhalte sowie der dazugehörige personelle Rahmen, also das pädagogische Personal.

Das zentrale Ziel der Digitalisierung der Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig bekannt sind.

Neben der geteilten Verantwortung für die IT-Ausstattung einerseits und den Inhalten andererseits, wird der Digitalisierungsprozess an den Schulen erfahrungsgemäß auch durch die Erwartungshaltung aller Beteiligten und den aus den Förderprogrammen resultierenden Zeitdruck beeinflusst.

Infolgedessen entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem pädagogisch Wünschenswerten, dem technisch Machbaren, der Finanzierbarkeit, der zeitlichen Realisierbarkeit sowie den Anforderungen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes.

Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, mit welchen Ressourcen sowie organisatorischen und konzeptionellen Mitteln die Kommunen diesem Spannungsfeld entgegnen.

→ **Feststellung**
Die Stadt Dormagen hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert und über ihren Medienentwicklungsplan abgesichert. Bei einzelnen Anforderungen besteht Optimierungsbedarf.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- ***Medienentwicklungsplanung:*** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*

- ***Ressourcenüberblick:*** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*

- ***Ausstattungsprozess:*** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.*

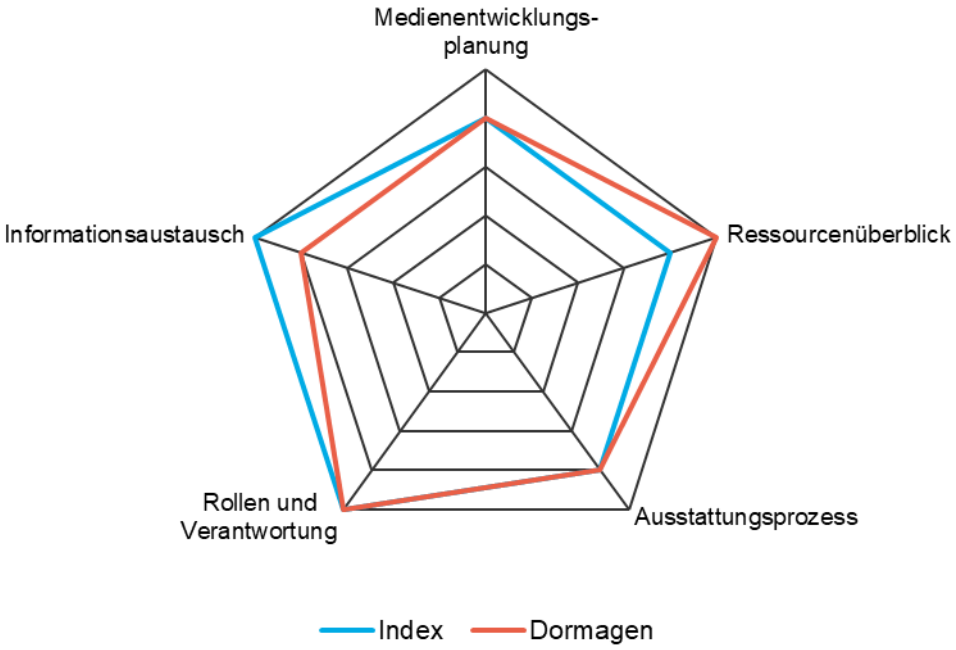
- ***Rollen und Verantwortung:*** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.*

- ***Informationsaustausch:*** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen der **Stadt Dormagen** für die Digitalisierung der Schulen. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung, außenliegende Werte eine starke Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich um interkommunale Durchschnittswerte.

Im Idealfall sollte das Netzdiagramm möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein.

Rahmenbedingungen der Stadt Dormagen zur Digitalisierung der Schulen 2021



→ Die Rahmenbedingungen für die Schul-Digitalisierung sind bei der Stadt Dormagen insgesamt durchschnittlich ausgeprägt.

Die IT-Ausstattung der Schulen der Stadt Dormagen basiert auf einem Medienentwicklungsplan, der im Arbeitskreis „Digitale Schule“ abgestimmt wurde. Grundlage des Medienentwicklungsplans sind die pädagogischen Medienkonzepte der Schulen, die in unterschiedlichem Detaillierungsgraden von den Schulen entwickelt wurden. Im Rahmen der jährlichen Kalkulation des Haushaltsplans erfolgt auf Basis des Medienentwicklungsplans die konkrete Planung der Beschaffung. Dieser Planungsprozess geht jedoch aus Sicht der gpaNRW nicht weit genug. Der Medienentwicklungsplan sollte in einer konkreten Projektplanung mit Meilensteinen und Kostenkalkulationen münden.

Die Informationen über die gesamte IT-Ausstattung der Schulen liegen umfassend und vollständig vor. Den Beschaffungsprozess hat die Stadt Dormagen dabei einheitlich und verbindlich geregelt. So sichert sie über Rahmenverträge und Warenkörbe eine möglichst homogene IT-Ausstattung der Schulen ab. Es fehlen allerdings spezielle Richtlinien oder Konzepte für die IT-Sicherheit der Schulen.

Die Stadt Dormagen hat die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support verbindlich geregelt. Für alle dienstlichen IT-Anliegen ist der IT-Schul-Support zuständig. Darüber fungiert er als Bindeglied für die Kommunikation zur Verwaltungs-IT und zur ITK. Die Stellen des IT-Schul-Support sind über den Digital-Pakt finanziert und stehen zeitlich befristet zur Verfügung.

Die Umsetzung der Digitalisierung bzw. die Fortschreibung des Medienentwicklungsplans erfolgt bei der Stadt Dormagen durch den Arbeitskreis „Digitale Schule“, dem Vertreter aller Schulen, der Kreis-Medienberatung sowie der Verwaltung angehören. Darüber hinaus werden Einzelgespräche mit allen Schulen mindestens einmal jährlich geführt. Zusätzlich ist die digitale Vernetzung der Hauptakteure in den Schulen mit der IT und Schulverwaltung mittels einer Schulmanager-App geplant.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte ihren Medienentwicklungsplan durch konkrete Projektpläne operationalisieren. Des Weiteren sollte sie Vorgaben zur IT-Sicherheit erstellen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Informationstechnik

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
Informationstechnik					
F1	Die IT-Steuerung der Stadt Dormagen ist dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist.	98	E1	Die Stadt Dormagen sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Sie sollte die Auswirkungen des neuen Preismodells der ITK Rheinland evaluieren und deren Rahmenbedingungen gemeinsam mit den anderen Mitgliedern weiter verbessern.	100
F2	Die Kosten der Stadt Dormagen liegen auf einem hohen Niveau. Die geringe Anzahl an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung belastet das Ergebnis. Zudem prägt eine quantitativ hohe technische Ausstattung die Kostensituation der Stadt Dormagen.	100	E2	Die Stadt Dormagen sollte bei den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen von IT-Leistungen die zu zahlenden Gemeinkosten an den Zweckverband berücksichtigen.	104
F3	Der digitalen Transformation der Stadt Dormagen fehlt eine strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation ihrer Verwaltung gefährdet.	108			
F4	Die Stadt Dormagen hat noch nicht alle rechtlichen Anforderungen des EGovG NRW erfüllt.	109	E4	Die Stadt Dormagen sollte die Vorgaben zur elektronischen Kommunikation umsetzen. Darüber hinaus sollte sie ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Ihren Weg zur Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.	111
F5	Die Stadt Dormagen hat bereits einen Rechnungseingangsworkflow implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Dieser ist jedoch noch nicht in der gesamten Verwaltung vorhanden.	112	E5	Die Stadt Dormagen sollte den Rechnungsbearbeitungsworkflow auf die gesamte Verwaltung ausweiten. Dabei sollte sie die eingehenden Rechnungen möglichst zentral und frühzeitig im Prozess scannen.	114

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
F6	Der Digitalisierungsstand der Stadt Dormagen geht bereits über die rechtlich verpflichtenden Aspekte hinaus. Die Stadt Dormagen befindet sich damit auf einem guten Weg.	114			
F7	Das Prozessmanagement der Stadt Dormagen kann den Ansprüchen der digitalen Transformation nicht in vollem Umfang gerecht werden.	115	E7	Die Stadt Dormagen sollte ein systematisches Prozessmanagement als Grundlage für die digitale Transformation ihrer Verwaltung implementieren. Dazu sollte sie eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse strukturieren und priorisieren.	118
F8	Die räumlichen Sicherheitsstrukturen der Stadt Dormagen haben Schwächen. Des Weiteren fehlt ein adäquates Notfallkonzept.	118			
F9	Die Stadt Dormagen sollte die im Rahmen dieser Prüfung festgestellten räumlichen und konzeptionellen Defizite zeitnah umsetzen.	120			
F10	Die örtliche IT-Prüfung bei der Stadt Dormagen weist einen guten Stand auf. Gleichwohl bestehen Ansatzpunkte, um Risiken in Zusammenhang mit der Informationstechnik noch weiter zu reduzieren. Die Rahmenbedingungen für diese Prüfungen und mithin eine Ausweitung der Prüfhandlungen liegen, durch die Aufgabenübertragung an den Rhein-Kreis Neuss, nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Stadt Dormagen.	120	E10	Aufbauend auf der guten Grundlage sollte die Stadt Dormagen mit dem Rhein-Kreis Neuss die Möglichkeiten und Notwendigkeiten tiefergehender sowie weiterer IT-Prüfhandlungen erörtern. Zudem bestärkt die gpaNRW die Stadt Dormagen darin, prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar und auswertbar zu machen.	123
F11	Die Stadt Dormagen hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert und über ihren Medienentwicklungsplan abgesichert. Bei einzelnen Anforderungen besteht Optimierungsbedarf.	124	E11	Die Stadt Dormagen sollte ihren Medienentwicklungsplan durch konkrete Projektpläne operationalisieren. Des Weiteren sollte sie Vorgaben zur IT-Sicherheit erstellen.	126

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung (HzE) 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. In der Prüfung werden die Daten der Jahre 2017 bis 2020 abgefragt. Hierdurch kann im Rahmen der Prüfung dargestellt werden, wie sich die Kennzahlen im ersten Pandemie-Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Dormagen weist im Jahr 2019 einen niedrigen Fehlbetrag „Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ auf. Er resultiert aus vergleichsweise niedrigen Aufwendungen je Einwohner und Hilfefall, der umfassenden wirksamen Präventionsarbeit der Stadt Dormagen sowie einer unterdurchschnittlichen Falldichte. Der Stadt Dormagen ist es gelungen, die Falldichte HzE seit der letzten überörtlichen Prüfung zu verringern.

Da ambulante Hilfen gegenüber stationären Erziehungshilfen erheblich günstiger sind, wirkt sich auch der erhöhte Anteil ambulanter Hilfefälle in Dormagen positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE aus. Positiv ist zudem, dass von den wenigen stationären Hilfefällen viele Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege untergebracht werden, was sich zusätzlich begünstigend auf die Höhe der Aufwendungen je Hilfefall auswirkt.

Die Einordnung der Stadt Dormagen im Kennzahlenvergleich mit den anderen großen kreisangehörigen Städten ergibt für 2019 bei Heim- und sonstigen Unterbringung nach § 34 SGB VIII, der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, den stationären Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII und bei den HzE-Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)

vergleichsweise geringe Aufwendungen je Fall. Erhöhte Aufwendungen je Hilfefall der Stadt Dormagen hat die gpaNRW bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII, der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII sowie den ambulanten Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII festgestellt.

Ein umfassendes Finanzcontrolling gibt es in Dormagen derzeit noch nicht. Bislang führt die Stadt lediglich eine Budgetkontrolle im Hinblick auf die Haushaltsansätze durch. Die Steuerung der Hilfe zur Erziehung wird noch nicht durch die Bildung von Kennzahlen und Zielwerten unterstützt. 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. Die vergleichsweise gute Positionierung bei den Kennzahlen ist bislang vor allem auf zahlreiche wirksame Präventionsangebote sowie das Angebot niederschwelliger Hilfen zurückzuführen. Eng verbunden damit wirkt sich eine gute erfahrungsorientierte Steuerung des Jugendamtes positiv aus. Die Stadt Dormagen sollte ihr Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern und zur Verbesserung der Steuerung Zielwerte festlegen.

In diesem Zusammenhang sollte die Stadt auch den geplanten Einsatz einer Jugendamtssoftware realisieren. Die Software sollte die Möglichkeit bieten, die Bereiche Finanzcontrolling und Fachcontrolling zu unterstützen und die Prozesse bei den erzieherischen Hilfen zu optimieren. Für die Einführung des Jugendamtsfachverfahren sowie den anschließenden laufenden Betrieb sollte die Stadt aus qualitativer und quantitativer Sicht geeignete Personalkapazitäten einsetzen.

Das Hilfeplanverfahren der Stadt Dormagen basiert auf verbindlichen Verfahrensstandards und ist für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar geregelt. Die Stadt Dormagen sollte jedoch die Erstellung der schriftlichen Leistungsentscheidung vollständig bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) ansiedeln, damit die Verwaltung an einer Stelle Transparenz über sämtliche Hilfefälle zur Erziehung hat. Grundsätzlich positiv ist zudem, dass die WiJu entsprechend der Verfahrensstandards frühzeitig in die Prüfung der Zuständigkeit sowie in die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden wird. Aufgrund fehlender Personalkapazitäten bei der WiJu weicht die Stadt zum Prüfungszeitpunkt allerdings von ihren festgelegten Standards ab, indem die Entscheidungskonferenzen ohne Beteiligung der WiJu stattfinden. Außerdem erhebt die WiJu seit 2019 wegen ihr knappen Personalressourcen keine Kostenbeiträge bei teil- und vollstationären Hilfen mehr. Dadurch gehen der Stadt Erträge verloren. Um den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung zu reduzieren, sollte die Stadt Dormagen neben den Kostenerstattungen auch wieder Kostenbeiträge geltend machen.

Die Stadt sollte wie geplant eine Stellenbemessung für die Aufgabenbereiche Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) und WiJu durchführen. Die Fallbelastung der WiJu liegt über dem Richtwert der gpaNRW von 140 Fällen je Vollzeit-Stelle. Die Stadt sollte dort Personal in angemessenem Umfang einsetzen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

(SGB VIII).
Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik[14] 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 analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.
Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

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

Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall werden nur dann als eigenständiger Hilfefall gezählt, wenn für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird. Ansonsten wird diejenige Hilfe zur Erziehung gezählt, bei der der Schwerpunkt liegt.

Die gpaNRW zählt folgende Hilfen als ambulante Hilfen:

- Flexible Erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII
- Erziehungsberatung § 28 SGB VIII (nur, wenn Erziehungsberatungsleistungen Teil des Hilfeplanverfahrens sind und hierfür Entgelte geleistet werden)
- Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII

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

- Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII
- Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII
- Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII
- Ambulante intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII
- Ambulante Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII
- Ambulante Hilfen für junge Volljährige/Nachbetreuung § 41 SGB VIII

Folgende Hilfen werden als stationäre Hilfen gezählt:

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

Die gpaNRW ist zum vierten Mal im Rahmen der überörtlichen Prüfung in der Stadt Dormagen. In den beiden ersten Prüfrunden sind die Hilfen zur Erziehung schwerpunktmäßig betrachtet worden. In der letzten Prüfung standen die Tageseinrichtungen für Kinder im Fokus. Nunmehr erfolgt wieder eine vertiefende Prüfung der erzieherischen Hilfen.

Bei der Prüfung der Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2016 bis 2019 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die Stadt Dormagen hat aufgrund des hohen manuellen Aufwandes für die Datenerhebung bei einer gleichzeitig geringen Personalausstattung Daten nur für das Jahr 2019 angegeben, sodass sich der Bericht auf dieses Jahr beschränkt.

Der interkommunale Vergleich erfolgt derzeit mit 25 großen kreisangehörigen Städten. Dabei kann die Anzahl der Städte, die in den interkommunalen Vergleich einfließen bei den einzelnen Kennzahlen variieren, weil nicht immer alle Datensätze vorgelegen haben oder für den Vergleich verwendet werden konnten. Die Zahl der Städte, die im Vergleich enthalten sind, ist bei den jeweiligen Kennzahlen konkret benannt. Die Anzahl der Vergleichsstädte wird sich mit fortlaufender Prüfung sukzessive erhöhen.

3.3 Strukturen

- Die Stadt Dormagen ist bei den betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen gegenüber vielen Vergleichsstädten begünstigt. Dies kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken.

Die Aufwendungen und Fallzahlen der Hilfe zur Erziehung werden im großem Umfang von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes beeinflusst.

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.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Dormagen im Jahr 2019

Kennzahl	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der EW 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,33	17,80	19,23	19,81	20,98	21,89	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre)	0,90.	0,90	2,50	3,50	4,75	7,50	35
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent	20,74	15,09	17,33	18,10	19,72	22,58	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	6,29	1,34	4,89	6,15	8,31	13,19	35

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

Die **Stadt Dormagen** hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der unterhalb des Median des interkommunalen Vergleichs liegt. Bei einwohnerbezogenen Kennzahlen, wie z.B. den HzE-Aufwendungen je Einwohner und der Falldichte setzt die gpaNRW die Jugendeinwohner der Stadt Dormagen z.B. ins Verhältnis zu Aufwendungen und Hilfefällen. Da ihnen eine vergleichsweise geringe Anzahl an Jugendeinwohnern gegenübersteht, wirkt sich dies rechnerisch belastend auf diese Kennzahlenwerte aus.

Arbeitslosenquote 15 – 24 Jahre (Jugendarbeitslosenquote)

Die **Stadt Dormagen** weist einen Anteil der Arbeitslosen nach SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbstätigen dieser Altersgruppe auf, der im interkommunalen Vergleich das Minimum darstellt. Auch wenn hier nur ein Teil der Altersgruppe, die Adressat von Hilfen zur Erziehung ist, betroffen ist, kann sich das dennoch entlastend auf die Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung auswirken.

Anteil alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den SGB II Bedarfsgemeinschaften

Die **Stadt Dormagen** hat einen hohen Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II. Er ist 2019 höher als bei 75 Prozent der großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Dies kann sich erhöhend auf die Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung auswirken.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2019“ der AKJ 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 von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

Die Stadt Dormagen ist dem Jugendamtstyp 9 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine geringe Kinderarmut.

Insgesamt betrachtet haben die großen kreisangehörigen Kommunen überwiegend eine hohe Kinderarmut zu verzeichnen. Laut Bericht 2019 der AKJ haben 24 große kreisangehörige Städte haben eine hohe bzw. eine sehr hohe Kinderarmut. Die Stadt Dormagen zählt zu den elf großen kreisangehörigen Städten, eine geringe Kinderarmut aufweisen. Die vergleichsweise niedrige Kinderarmut in Dormagen kann sich mindernd auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung auswirken.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Der **Stadt Dormagen** sind diese soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt und sie bezieht sie in die Planungen mit ein. Im Jahr 2018 wurde der „Erste Sozialbericht für Dormagen“ veröffentlicht, den die Stadt mit Unterstützung aus dem Landesförderprogramm „NRW hält zusammen!“ erstellt hat. Dabei verfolgt die Stadt Dormagen das Ziel, durch die Auswertung soziostruktureller Daten eine Grundlage dafür zu schaffen, um in der Stadt insgesamt und in den Dormagener Stadtteilen soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit herbeizuführen. Außerdem möchte die Stadt erreichen, dass Benachteiligungen und negative Lebensbedingungen sukzessive abgebaut werden.[15]

[15] Quelle: Erster Sozialbericht für Dormagen, S. 1

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

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Dormagen hat eine Vielzahl präventiver Angebote für alle Altersgruppen entlang ihrer städtischen Präventionskette installiert. Die Präventionsangebote werden sukzessive weiter ausgebaut und gefestigt.

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.

Das Thema „Prävention“ ist in der **Stadt Dormagen** hoch angesiedelt. Die Stadt hat bereits langjährig eine Koordinationsstelle für die Bereiche präventive Hilfen, Kinderschutz, Netzwerk für Familien und Qualitätsentwicklung eingerichtet. Um den Folgen von Kinderarmut und den damit verbundenen schlechteren Bedingungen beim Aufwachsen von Kindern zu begegnen, hat die Stadt gemeinsam mit den Trägern der freien Jugendhilfe bereits langjährig ein flächendeckendes Präventionsprogramm implementiert. Schon bei der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen im Jahr 2010 lobte die gpaNRW das umfangreiche städtische Präventionsangebot. Seitdem hat die Stadt ihre Angebote kontinuierlich bedarfsgerecht weiter ausgebaut.

Die Präventionskette im sog. „Dormagener Modell‘ sieht eine Begleitung von Familien von der Geburt des Kindes über die Kindertagesbetreuung und die Schule bis hin zum Start ins Berufslebens vor. Das “Baby-Begrüßungspaket“ stellt das erste Glied“ dieser Kette dar. Die Stadt setzt mit frühen Hilfen auch darauf, dass Berührungsängste abgebaut werden. Eine Dormagener Besonderheit ist die ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung der Bezirkssozialarbeiter, die die Familien von Geburt eines Kindes an kennenlernen.

Die Stadt hat außerdem ein weitreichendes Familienförderkonzept entwickelt, das sie regelmäßig erweitert. Seit 2018 hat die Stadt Dormagen ein Familienbüro eingerichtet, das Familien als erste Anlaufstelle im Dormagener Rathaus dient. Familien erhalten dort Informationen und Zugang zu städtischen sowie nicht-städtischen Beratungs- und Hilfsangeboten.

Außerdem hat die Stadt Dormagen im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung in 2020 eine eigene kostenfreie App, die „Dormagener Familien-App“ entwickelt. Sie ist leicht zugänglich und informiert unter anderem über Angebote der „Frühen Hilfen“ und diverse niederschwellige und weitere Hilfsangebote. Die Apps wurde mit finanzieller Unterstützung des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) entwickelt, das den Ausbau von Präventionsketten in den Kommunen in NRW mit dem Landesprogramm „kinderstark – NRW schafft Chancen“ fördert. Die App ist ein Baustein der Präventionskette der Stadt Dormagen.

Die Schulsozialarbeit verdeutlicht die Kooperation von Jugendhilfe und Schule. In Dormagen beschränkte sich die Schulsozialarbeit an Grund- und weiterführenden Schulen innerhalb des Verantwortungsbereichs des Schulträgers bislang hauptsächlich darauf, Sozialleistungen zu vermitteln. Die Stadt hat ein Rahmenkonzept für die Sozialarbeit an Dormagener Grundschulen entwickelt. Seit 2022 sind an den Grundschulen bereits sieben Schulsozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter im Einsatz, weitere sollen folgen.

Um mit ihren Präventionsmaßnahmen auch ältere Kinder und Jugendliche zu erreichen, bietet die Stadt Dormagen über einen freien Träger Streetworkarbeit in den Stadtteilen Hackenbroich und Horrem an. Diese mobile Art der sog. „aufsuchenden Jugendarbeit“ wendet sich Jugendlichen zu, die sich im öffentlichen Raum gezielt ansprechen lassen. Ziel der aufsuchenden Arbeit ist es in erster Linie, den Kontakt zu den Kindern und Jugendlichen an ihren meist informellen Treffpunkten aufzunehmen und zu halten. Außerdem stehen die Bezirkssozialarbeiter als Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen zur Verfügung, um bei Bedarf passende Hilfeangebote zu machen.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

- Die klare Organisation und die Ansiedlung der Aufgaben Jugend, Schule und Soziales im selben Fachbereich ermöglichen der Stadt Dormagen Synergieeffekte für dieselbe Zielgruppe.

In der Aufbauorganisation der **Stadt Dormagen** ist das Jugendamt dem Dezernat 3 zugeordnet. Das Jugendamt ist dort im Fachbereich 51 Kinder, Jugend, Familien, Schule und Soziales angesiedelt. Die Aufgaben Schule und Soziales zählen organisatorisch zum selben Fachbereich. Da es sich bei diesen Aufgaben um teilweise dieselbe Zielgruppe handelt, bietet sich eine enge Zusammenarbeit an, um Synergieeffekte zu nutzen.

In 2022 plant die Stadt die Durchführung einer Organisationsuntersuchung mit Unterstützung eines externen Beratungsunternehmens durchzuführen. Dabei sollen die Ablauforganisation und die Strukturqualität analysiert und optimiert werden.

Das Jugendamt ist zentral im Rathaus der Stadtverwaltung untergebracht. Der ASD ist zentral organisiert. Diese Organisationsform ermöglicht schnellere Kommunikationswege und sichert einheitliche Abläufe bei der Leistungsgewährung. Die Zuständigkeit der ASD-Beschäftigten richtet sich nach Sozialraumbezirken. Sie ist innerhalb der drei ASD-Teams nach Straßenzügen geregelt, die je nach Fallaufkommen bei Bedarf angepasst werden können.

Die Stadt Dormagen verfolgt bei der Hilfe zur Erziehung einen ganzheitlichen Ansatz. Deshalb ist der ASD für die meisten Hilfearten insgesamt zuständig. Eine Ausnahme stellt die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII das. Die Stadt hat bei den Hilfen zur Erziehung als Spezialdienst einen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet. Daneben gibt es noch einen Spezialdienst Jugendgerichtshilfe, der wie der PKD auch im Sachgebiet 351.1 Soziale Dienste angesiedelt ist.

Auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist zentral im Jugendamt untergebracht. Sie prüft unter anderem die Zuständigkeit und macht Kostenerstattungen geltend.

Es gibt keine eigene Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für den Bereich der Hilfen zur Erziehung. Regelmäßige Trägertreffen finden in Dormagen sowohl mit den Leistungserbringern der flexiblen ambulanten Erziehungshilfen als auch mit den Trägern der stationären Hilfen statt. Außerdem tauscht sich das Jugendamt über das Netzwerk NeFF „Netzwerk für Familien „Frühe Hilfen“ und die Steuerungsgruppe mit einigen weiteren Akteuren der Jugendhilfe aus. Darüber hinaus gibt es eine Zusammenarbeit in Arbeitsgemeinschaften und –kreisen sowie in Qualitätswerkstätten und Qualitätszirkeln zu verschiedenen Themen, wie z.B. Kindertagesstätten und Jugendarbeit.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**
Die Strategie des Jugendamtes für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung umfasst insbesondere den kontinuierlichen Ausbau der Präventionsarbeit entlang der durchgehenden städtischen Präventionskette von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben. Zielwerte, mit denen sich der Zielerreichungsgrad strategischer und operativer Ziele messen lässt, sind in Dormagen noch nicht festgelegt.

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.

Das **Dormagener** Programm „Netzwerk für Familien“ wurde 2005 vom Jugendhilfeausschuss und dem Stadtrat beschlossen. Aufgrund des politischen Willens hat die Stadt ihre Präventionsangebote in den vergangenen Jahren stetig ausgebaut und leistet vielfältige Netzwerkarbeit, um die Aufwendungen und die Zahl der HzE-Fälle auf einem niedrigen Niveau zu halten.

Die Stadt orientiert sich bei der Steuerung der Hilfe zur Erziehung an folgenden strategischen Zielen:

- Die Folgen von Kinder- und Familienarmut sollen gemindert werden.
- Familien in Dormagen sollen gesund aufwachsen.
- Chancengleichheit in der Bildung und Ausbildung soll ermöglicht werden.

- Teilhabe, Integration, Bildung und Gesundheit soll sichergestellt werden.
- Soziale Konflikte und Notlagen sollen erkannt und konkrete Hilfe geleistet werden.
- Die Lebensbedingungen der Familien sollen durch eine Stärkung der Eigenkräfte der Familie verändern werden.

Strategische und operative Zielwerte für die Hilfe zur Erziehung, die mit messbaren Kennzahlen hinterlegt sind, gibt es in Dormagen noch nicht. Anhand der auf die Gesamtstrategie ausgerichteten Ziele könnte durch Kennzahlen ein Zielerreichungsgrad ermittelt werden. Maßnahmen könnten so angepasst oder neu entwickelt werden.

→ **Empfehlung**
Um den Zielerreichungsgrad der gesamtstrategischen Ziele für die Hilfe zur Erziehung messbar zu machen, sollten die strategischen und operativen Ziele um Zielwerte ergänzt werden. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen bei Bedarf angepasst sowie neu entwickelt werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**
Das Jugendamt der Stadt Dormagen hat bei der Hilfe zur Erziehung noch kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile eines Controllings vorhanden. Das Finanzcontrolling im Jugendamt wird auch noch nicht durch den Einsatz einer Jugendamtssoftware unterstützt. Dadurch wird die Steuerung erschwert.

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.

In **Dormagen** ist das Finanzcontrolling bei der Verwaltungsleitung des Fachbereiches Kinder, Jugend, Familien, Schule und Soziales angesiedelt. Für die Aufgaben des Finanzcontrollings stehen aber bislang keine personellen Ressourcen zur Verfügung, um ein funktionierendes Finanzcontrolling aufzubauen und durchzuführen. Deshalb nimmt die Stadt diese Aufgabe nur eingeschränkt wahr. Gleichwohl sind in Dormagen bereits Ansätze eines produktorientierten Finanzcontrollings anzutreffen.

Im Rahmen der laufenden Haushaltsführung wird die Etatentwicklung der erzieherischen Hilfen ganzjährig beobachtet. Die Stadt Dormagen erstellt regelmäßige Produktberichte für die politischen Vertreter und die Öffentlichkeit um das Handeln der Verwaltung transparent gemacht werden. Die Berichte enthalten Informationen zur unterjährigen Entwicklung der Erträge und Aufwendungen. Darin werden auch die wesentlichen Plan-/Ist-Abweichungen für die Hilfe zur Erziehung abgebildet. Die Produktberichte werden dem Jugendhilfeausschuss regelmäßig auszugweise vorgelegt und dort beraten.

Die Stadt Dormagen nutzt bei ihrem Finanzcontrolling noch keine steuerungsrelevanten Kennzahlen. Bislang werden die Finanzdaten noch nicht in das Verhältnis zu den Fallzahlen der verschiedenen Erziehungshilfen gesetzt. Deshalb hat das Finanzcontrolling noch keinen regelmäßigen Überblick über Entwicklungen in einzelnen Hilfearten. Dies erschwert die Steuerung der Hilfen zur Erziehung insgesamt. Das Jugendamt plant den Aufbau eines umfassenden Finanzcontrollings. Aus den Ergebnissen sollen dann zu einem späteren Zeitpunkt ggf. Ziele und Kennzahlen entwickelt werden.

Eine Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten sowie die Bildung von Kennzahlen kann die Steuerung deutlich verbessern. Hierzu sollten zusätzlich steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet und regelmäßig ausgewertet werden. Denkbar sind Kennzahlen zu den Aufwendungen HzE je Hilfefall und je Einwohner unter 21 Jahre sowie zu Aufwendungen je Hilfefall für einzelne Hilfearten. Auch die Entwicklung der Anzahl der Hilfefälle 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. Bislang wurden die positiven Kennzahlenergebnisse in Dormagen weitgehend durch zahlreiche wirksame Präventionsmaßnahmen und das Angebot niederschwelliger Hilfen in Verbindung mit einer guten erfahrungsorientierten Steuerung erreicht.

Obgleich es in Dormagen an einem klassischen Finanzcontrolling noch mangelt, hat die Stadt die Entwicklung ihrer Fallzahlen kontinuierlich im Blick. Das Jugendamt ergreift gezielt Gegensteuerungsmaßnahmen wenn sie nennenswerte Fallzahlensteigerungen wahrnimmt. Dazu entwickelt das Jugendamt möglichst niederschwellige Hilfsangebote. Ein Beispiel dafür ist zum Beispiel die Dormagener Praxis bei Fällen mit Lese-Rechtschreib-Schwäche (LRS). Während Betroffene früher zu Instituten nach Düsseldorf und Köln fahren mussten um Unterstützung zu erhalten, bietet die Stadt inzwischen ein spezielles Angebot dazu in ihrem Familienbüro an. Dadurch entstehen geringere Aufwendungen und die betroffenen Familien können so ein ortsnahes Angebot nutzen.

Durch ein optimiertes Finanzcontrolling kann die Stadt mögliche Fehlentwicklungen wirtschaftlicher Art z.B. steigende Fallkosten frühzeitiger erkennen, damit geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen rechtzeitig einleiten. Dazu sollte das Finanzcontrolling sollte personell besetzt sein. Die erforderlichen Daten für das Controlling sollten in der Jugendamtssoftware hinterlegt sein und auf Knopfdruck abgerufen werden können. Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen (z.B. Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner, Falldichte, Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall, Anteil ambulanter Hilfen, Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfen) sollten im Haushalt dargestellt werden. Die wesentlichen Zusammenhänge und Wirkungen untereinander sollten erläutert werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte wie geplant ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen 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 Dormagen bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern. Die Laufzeiten der Hilfen werden bislang auch nicht regelmäßig ausgewertet.

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 wird in Dormagen durch den ASD und die Leitung der Erzieherischen Hilfen wahrgenommen. Da die Stadt Dormagen bislang keine Jugendamtsfachverfahren nutzt, erfolgt das Fachcontrolling noch nicht softwareunterstützt. Das Fachcontrolling ist überwiegend einzelfallbezogen ausgerichtet. Im Einzelfall erfolgt es innerhalb der Fallbearbeitung durch den ASD, der ziel-, ressourcen- und wirkungsorientiert arbeitet. Beim Hilfeplangespräch werden konkrete Ziele der Hilfe festgelegt. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes wird ein Sachstandsbericht durch den Leistungsanbieter zur Zielerreichung erstellt. 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.

Fallübergreifend nimmt der ASD zwar Gesamtbetrachtungen zu einzelnen Hilfearten wie z.B. zu den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII oder zur SPFH nach § 31 SGB VIII und zu den Hilfen nach § 35a SGB VIII vor. Auf diese Weise versucht die Stadt, bestimmten Entwicklungen, wie z.B. weiten Wegstrecken der Hilfeempfänger bis zum Leistungserbringer, entgegensteuern. Standardisierte Maßnahmen, wie zum Beispiel Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden und Laufzeitbegrenzungen, sind bei der Stadt Dormagen nicht vorhanden. Fallübergreifende Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen bislang noch nicht. Auch weitere Auswertungen zu Abbruchquoten und Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden sowie trägerbezogene Auswertungen werden nicht erstellt.

Die von der Stadt geplante Jugendamtssoftware sollte dem Jugendamt Auswertungen für das Fachcontrolling aus dem Verfahren heraus ermöglichen. 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. Es könnte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt werden und Aus-

wertungen zum Beispiel nach Trägern differenziert erstellt 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.

Um die Wirksamkeit der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGBH zu messen, setzt die Stadt Dormagen seit 2021 einen Fragebogen ein, auf dem die Personensorgeberechtigten und das Kind bzw. der Jugendliche die Erreichung der Hilfeplanziele wie auch die eingesetzte Fachkraft des Jugendamtes beurteilen können.

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

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**
Die Stadt Dormagen hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards in Form eines Qualitätskatalogs entwickelt. Hierin sind Rechtsgrundlagen, Abläufe und Verantwortlichkeiten in Textform schriftlich festgeschrieben. Die Verfahrensstandards enthalten noch keine übersichtlichen Ablaufdiagramme für die einzelnen Prozesse mit Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Bearbeitungsfristen.

→ **Feststellung**
Durch den geplanten Einsatz einer Jugendamtssoftware lassen sich die Abläufe im Bereich der erzieherischen Hilfen im Jugendamt Dormagen künftig noch verbessern.

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 Dormagen** legt viel Wert darauf, die Leistungen der Jugendhilfe optimal und passgenau zu erbringen. Hierzu müssen die Beschäftigten bestehende gesetzliche und strukturelle

Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Stadt hat ihre schriftlichen Verfahrensstandards für den Bereich der Hilfe zur Erziehung in Form des sog. „Dormagener Qualitätskatalogs der Kinder- und Jugendhilfe“ zusammengefasst und veröffentlicht. Teil V des Qualitätsdialogs beschreibt die Prozesse[16] bei der Hilfe zur Erziehung.

Jeder im Qualitätshandbuch dargestellte Prozess ist nach einem einheitlichen Schema beschrieben. Folgende Themen werden dabei detailliert erläutert:

- Aufgabe,
- Rechtliche Grundlagen,
- Probleme im Aufgabenfeld,
- Qualitätsstandards,
- benötigte Instrumente/Dokumente,
- Prozessgestaltung: Verfahren und Methoden.

Der Qualitätsdialog liegt allen Fachkräften des ASD schriftlich vor und dient ihren zur Orientierung bei ihrer Arbeit. Auch neue Fachkräfte werden unter Beachtung dieser Grundlagen eingearbeitet.

Die vorhandenen Verfahrensstandards bieten bereits eine gute Basis für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Es gibt allerdings keine kurz gefassten Ablaufschemata der einzelnen Arbeitsprozesse. Die ausformulierten Inhalte sollten zusätzlich in sog. „Flussdiagramme“ übergeleitet werden. Durch diese Form der Darstellung sind die Beschäftigten schnell in der Lage, die notwendigen Prozessschritte herzuleiten. Positiv ist zudem, dass in den Flussdiagrammen auf die zu verwendenden Formulare verwiesen werden kann. Eine Weiterentwicklung und Ergänzung der vorhandenen Verfahrensstandards im Dormagener Qualitätsdialog würde die Übersichtlichkeit noch verbessern. Dazu können insbesondere Ablaufdiagramme für die einzelnen Prozesse mit Darstellung der Abläufe, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Bearbeitungsfristen beitragen.

Außerdem hat die Stadt einen umfassenden Kinderschutzleitfaden entwickelt und ebenfalls veröffentlicht.

Wie zuvor in Kapitel „3.4.3 Finanzcontrolling“ dargestellt, setzt die Stadt Dormagen im Gegensatz zu den meisten Vergleichsstädten noch kein EDV-Verfahren für die Erzieherischen Hilfen ein. Hierdurch sind die Prozessabläufe erschwert. Die Aktenführung erfolgt vollständig in Papierform. Die Arbeit im Jugendamt sollte generell durch den Einsatz einer Jugendamtssoftware unterstützt werden. Die Jugendamtssoftware sollte zweckmäßig und auf die Bedürfnisse des Jugendamtes ausgerichtet sein. Vorteile eines Fachverfahrens liegen unter anderem darin, dass Eingabemasken eine einheitliche Verfahrensweise sichern. Wenn Standards und Prozesse nicht eingehalten werden, kann eine Weiterbearbeitung nicht erfolgen. Alle Prozesse wären nachvollziehbar im System hinterlegt. Das würde auch Vertretungssituationen erleichtern. Im Zusammenhang mit der Nutzung einer Jugendamtssoftware sollte sichergestellt sein, dass

[16] laut Dormagener Qualitätsdialog: Programm- und Prozessqualität (PPQ)

Doppelarbeiten wie z.B. manuelle Eintragungen in die Akte und daneben digitale Erfassung im Fachverfahren weitestgehend vermieden werden. Da es vorkommen kann, dass beispielsweise Notizen während eines Hausbesuches nicht sofort digital in der Jugendamtssoftware erfasst werden können und deshalb im Nachhinein übertragen werden müssen, ist grundsätzlich auch eine gute (mobile) IT-Ausstattung für die Arbeit des ASD sinnvoll. Zudem sollte die Jugendamtssoftware über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware und über Auswertungsmöglichkeiten für das Controlling verfügen.

→ **Empfehlung**
Das Jugendamt sollte die Verfahrensstandards der Hilfe zur Erziehung um Ablaufschemata ergänzen, die die Übersichtlichkeit verbessern. Bearbeitungsfristen sollten grundsätzlich schriftlich geregelt werden. Die Stadt sollte wie geplant für die Hilfen zur Erziehung eine Jugendamtssoftware einführen, die den Anforderungen des Jugendamtes entspricht.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**
Das Hilfeplanverfahren der Stadt Dormagen ist durch Verfahrensstandards geregelt und für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar. Die Steuerung der Hilfefälle ist erschwert, da die Erstellung der Leistungsentscheidung nicht an einer Stelle gebündelt erfolgt.

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.*

Die **Stadt Dormagen** verfügt durch Ihren Qualitätskatalog der Kinder- und Jugendhilfe über schriftliche und verbindliche Verfahrensstandards zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens bei Neu- und Weiterbewilligungen von HzE-Maßnahmen. Sie hat die Ziele, Vorgaben und Aufgaben der einzelnen Beteiligten im Hilfeplanverfahren standardisiert.

Die Stadt Dormagen prüft zunächst in der Falleingangsphase genau, ob vorrangig niederschwellige Maßnahmen wie z.B. eine Beratung durch den ASD in Erziehungsfragen nach § 16 SGB VIII oder eines der vielfältigen städtischen Präventivangebote ausreicht. Nur wenn aufgrund der sozialpädagogischen Diagnostik keine niederschwellige Hilfe ausreicht, leitet die ASD-Fachkraft ein Hilfeplanverfahren ein. Dazu gehört eine Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Antragstellenden.

Für jedes der drei ASD-Teams ist ein fixer Wochentag zwischen Montag und Mittwoch festgelegt, an dem sich das gesamte Team zur kollegialen Beratung trifft. Die zuständige Fachkraft bringt den Fall ins Team und stellt die aus ihrer Sicht notwendige bzw. geeignetste Hilfe vor. Die Fallvorstellung erfolgt in einem Team von bis zu sieben Fachkräften, die gemeinsam über die geeignete und passgenaue Hilfe besprechen. Das sichert Neutralität bei der Beurteilung. Donnerstags findet die sog. Entscheidungskonferenz statt, bei der die Sachdienlichkeit, die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit sowie die Auswahl überprüft werden. Neben der fallführenden Fachkraft nehmen an der Entscheidungskonferenz eine Vertretungskraft aus dem Team sowie die Leitungskräfte der Erzieherischen Hilfen teil. Die Standards der Stadt Dormagen sehen zudem eine Teilnahme der WiJu an den Entscheidungskonferenzen vor. Aufgrund der knappen Personaldecke in der WiJu, kann die Stadt diesem Standard nicht mehr vollständig entsprechen. Daher finden die Entscheidungskonferenzen regelmäßig ohne Beteiligung der wirtschaftlichen Jugendhilfe statt. Gleichwohl ist die WiJu in das Hilfeplanverfahren im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung eingebunden.

Außerdem wird das Wunsch- und Wahlrecht der Personensorgeberechtigten in die Entscheidung einbezogen. In allen Phasen erfolgt eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes bzw. des Jugendlichen, um eine hohe Akzeptanz zu erwirken.

Die abschließende verbindliche schriftliche Leistungsentscheidung trifft in den meisten Fällen die Wirtschaftliche Jugendhilfe. In einigen ambulanten Fällen wird die Leistungsentscheidung

von der Leitung der erzieherischen Hilfen getroffen. Dies betrifft die Hilfefälle, die durch die „Flexible Erziehungshilfe Dormagen (FED)“ oder die „Dormagener Sozialdienst gGmbH (DOS)“ betreut werden. Durch diese Vorgehensweise sind der WiJu nicht alle Leistungsentscheidungen bekannt. Durch die Bündelung der Leistungsentscheidungen an einer Stelle kann die Stadt ihre Transparenz bei der Hilfe zur Erziehung erhöhen.

Fortschreibungen des Hilfeplanes erfolgen in Dormagen grundsätzlich spätestens nach sechs Monaten.

Bei stationären Hilfen prüft die Stadt in der Teamsitzung, ob eine Rückführung möglich ist und wählt für diesen Fall einen Träger aus, der ein eigenes Rückführmanagement anbietet. Sollte die Rückführung bereits als Ziel im Hilfeplan verschriftlicht sein, erhält die Familie bei Bedarf parallel ambulante Unterstützung, um die Rückführung realisieren zu können. Ein generelles Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept gibt es im Jugendamt der Stadt Dormagen nicht.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte die Erstellung der schriftlichen Leistungsentscheidung vollständig bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ansiedeln, damit die Verwaltung an einer Stelle Transparenz über sämtliche Hilfefälle zur Erziehung hat.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**
Die Stadt Dormagen steuert und betreut die HzE-Hilfefälle überwiegend gemäß dem von der gpaNRW skizzierten strukturierten Prozess. Durch die Erstellung eines digitalisierten Anbieterverzeichnisses aller Träger könnte die Stadt ihre Fallsteuerung noch optimieren.

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 sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, 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 Dormagen** hat für die Hilfe zur Erziehung eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung eingerichtet. Der Dormagener Qualitätskatalog der Kinder- und Jugendhilfe befasst sich in Teil III Frühe Hilfen – Wege der Prävention innerhalb des Teils zur Programm- und Prozessqualität (PPQ) 5 mit dem Thema „Im Vorfeld der Hilfe – die Öffnung der Zugänge“[17]. Bei nicht gegebener Zuständigkeit erfolgt eine Weiterleitung an Dritte. Bei bestehender Zuständigkeit hat die Stadt ihre Zugangssteuerung so gestaltet, dass sie zunächst ausführlich prüft, ob eine Beratung oder eine andere niederschwellige Unterstützung ausreicht. Sofern eine Hilfe zur Erziehung notwendig oder möglicherweise sogar eine Kindeswohlgefährdung gegeben ist, führt das Jugendamt nach Ergebnis der Diagnose den entsprechenden Prozess weiter. Das Jugendamt ermittelt den notwendigen Hilfebedarf sowie die geeignete und passgenaue Hilfe und führt das Hilfeplanverfahren entsprechend der Verfahrensstandards durch.

Die Stadt hat noch kein Anbieterverzeichnis, auf das die ASD-Fachkräfte ständig digital zugreifen können. Allerdings hat die Wirtschaftliche Jugendhilfe eine Excel-Liste mit den Leistungs- und Entgeltvereinbarungen der Leistungserbringer erstellt, die sie regelmäßig pflegt und aktualisiert. Vor Auswahl eines Leistungserbringers holen die Fachkräfte des ASD die aktuelle Entgeltvereinbarung ein. Zudem tauschen sich die Fachkräfte bei Bedarf über ihre Informationen und Erfahrungen mit den unterschiedlichen Einrichtungen und Trägern aus. Sie werden in den Fallberatungen diskutiert und fließen in die Auswahl eines Leistungsanbieters ein. Allerdings sind die Informationen und Erfahrungen noch nicht niedergeschrieben. Die Fallsteuerung ließe sich mit Hilfe eines digitalisierten Anbieterverzeichnisses verbessern. Darin sollte eine Beschreibung des Leistungsangebotes der Träger, die vorhandene Platzzahl, die Qualifikation der Beschäftigten, der Betreuungsschlüssel und die Aufwendungen je Fachleistungsstunde hinterlegt sein. Das Anbieterverzeichnis sollte sukzessive um Erfahrungen der ASD-Beschäftigten mit dem Träger ergänzt werden. Denkbar sind Bewertungen zur Zusammenarbeit, zur Qualität der Arbeit sowie zur Einschätzung der Effizienz.

Die Stadt Dormagen tauscht sich in regelmäßigen Qualitätszirkeln und Arbeitskreisen mit den Trägern und Leistungsanbietern aus. Bei der Auswahl des passenden Leistungsanbieters wird das wirtschaftlichste Angebot gewählt, sofern mehrere gleich geeignete Angebote vorliegen.

Das Jugendamt der Stadt Dormagen legt auch während der Corona-Pandemie viel Wert darauf, den Kontakt zu den Familien aufrecht zu erhalten. Allerdings konnte während der Pandemie eine enge Begleitung der Hilfeempfänger nicht mehr so leicht stattfinden wie vor der Pandemie. Durch den Lockdown war die Präventionskette unterbrochen, z.B. im Hinblick auf die Überreichung des Babybegrüßungspakets und die Schließung von Einrichtungen wie Kindertagesstätten und Schulen. Auch niederschwellige Sozialarbeit ist auskunftsgemäß während der anhaltenden Pandemie nur eingeschränkt möglich.

Das Jugendamt arbeitete seit Beginn der Corona-Pandemie teils präsent im Rathaus als auch im Homeoffice. Die Einarbeitung von fünf neuen Fachkräften der Bezirkssozialarbeit fand durch die eingeschränkten Kontakte während der Pandemie unter erschwerten Bedingungen statt. Die coronabedingten Lockdowns liefen auch der „Offenen Tür Kultur“ des Jugendamtes zuwider.

[17] Dormagener Qualitätskatalog der Kinder- und Jugendhilfe Seite 101 ff.

Persönliche Treffen waren nur noch nach Terminabsprache möglich. Wichtige Beratungsgespräche fanden im Freien, beispielsweise bei einem Spaziergang, statt. Einrichtungen wie Kindertagesstätten und Schulen konnten dem Jugendamt zeitweise keine Rückmeldungen über Auffälligkeiten und insbesondere über mögliche Kindeswohlgefährdungen geben. Zum Teil wurden Erziehungshilfen während der Pandemie sowohl im ambulanten als auch im stationären Setting von den Eltern beendet. Um die Verbindung zu den Familien aufrecht zu erhalten, nahmen die Fachkräfte mindestens telefonisch oder per Videotelefonie Kontakt zu ihnen auf. Die leistungserbringenden Träger hielten ihr Angebot während der Pandemie weitestgehend aufrecht. Allerdings konnte die enge Zusammenarbeit des Jugendamtes mit den Kooperationspartnern nicht wie gewohnt stattfinden. Die Kontaktminimierung insgesamt führte in Dormagen auch zu Störungen und Verschlechterungen in den Hilfeplanprozessen. Hilfeplangespräche fanden nicht mehr in Präsenz, sondern per Videokonferenz statt, oder sie wurden abgesagt. Durch entsprechende Aktenvermerke stellte das Jugendamt sicher, dass auch bei ausgefallenen Hilfeplangesprächen abweichend von den Verfahrensstandards eine Weiterbewilligung der Hilfen erfolgte. Bei befristeten Erziehungshilfen wurde das Ende der Hilfegewährung nach hinten verschoben.

Um eventuell infizierte Kinder- und Jugendliche im stationären Bereich unterbringen zu können, finanziert die Stadt Dormagen eine stationäre Quarantänegruppe innerhalb des Kreisverbundes pauschal mit.

Bei einigen Trägern von Erziehungshilfen hat die Stadt bereits eine pandemisch bedingte Kostensteigerung in Form erhöhter Leistungsentgelte festgestellt.

Das Jugendamt der Stadt Dormagen rechnet damit, dass die anhaltende Pandemie zeitverzögert zu erhöhten Unterstützungsbedarfen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien führt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte ein digitales Anbieterverzeichnis für ambulante und stationäre Hilfen, z. B. innerhalb des geplanten Jugendamtsfachverfahrens, erstellen.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**
Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Dormagen macht aufgrund fehlender personeller Ressourcen seit 2019 Kostenbeiträge nicht mehr umfassend geltend. Dadurch gehen der Stadt Erträge verloren.

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 WiJu der **Stadt Dormagen** wird in allen Fällen in die Zuständigkeitsprüfung eingebunden. Sie ist auch für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Durch die zeitnahe und umfassende Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollen die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung refinanziert bzw. bei Kostenbeteiligungen reduziert werden. Die rechtzeitige Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen ist in Dormagen aufgrund einer internen Regelung und der engen Zusammenarbeit zwischen ASD, PKD und der WiJu gewährleistet. Aufgrund knapper personeller Ressourcen kann die WiJu Kostenerstattungsansprüche nicht immer zeitnah geltend machen. Die Prüfung und Geltendmachung erfolgt aber innerhalb des intern festgelegten Zeitraumes von sechs Monaten.

Gemäß § 91 Abs. 1 und 2 SGB VIII können die Jugendämter außerdem für stationäre und teilstationäre Hilfen Kostenbeiträge erheben. Ob diese erhoben werden, liegt im Ermessen des Jugendamtes. Vor Erhebung eines Kostenbeitrags hat das Jugendamt die Pflichtigen gemäß § 92 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII über die Kostenbeitragspflicht aufzuklären (sog. „Belehrung“). Infolge fehlender Personalkapazitäten versendet die WiJu seit längerer Zeit keine Belehrungen mehr. Dadurch gehen der Stadt Erträge verloren. Bei Neufällen verzichtet die Stadt Dormagen seit 2019 darauf, Kostenbeiträge zu erheben, da bei der WiJu auskunftsgemäß nicht über genügend Personalkapazitäten zur Aufgabenerledigung verfügt. Eine Ausnahme davon stellen lediglich die Kostenbeiträge in Höhe des auf das betreffende Kind entfallenden Kindergeldes dar, die unabhängig vom Einkommen zu zahlen sind. Seit 2021 macht die Stadt Dormagen diese Kostenbeiträge wieder geltend. Eine hohe Arbeitsbelastung bei der WiJu indiziert auch das folgende Kapitel 4.6.2 zum Personaleinsatz Wirtschaftliche Jugendhilfe. Durch die unterlassene Geltendmachung von Kostenbeiträgen gehen der Stadt Erträge verloren. Dies wirkt sich erhöhend auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.

Damit die Fachkräfte der Wirtschaftlichen Jugendhilfe für die Zuständigkeitsprüfung und Prüfung von Kostenerstattungen ausreichend qualifiziert sind und auch bleiben, besuchen sie regelmäßig Fortbildungen. Die WiJu hat für neue Beschäftigte einen Einarbeitungsleitfaden entwickelt, in dem alle wesentlichen Standards definiert sind.

→ **Empfehlung**
Um die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung zu reduzieren, sollte die Stadt Dormagen sollte neben den Kostenerstattungen auch wieder Kostenbeiträge umfassend und zeitnah geltend machen.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**
Durch die geplante Einführung eines eigenen Jugendamtsfachverfahrens verändert sich der personelle Bedarf für die Fachadministration. Prozessunabhängige Kontrollen finden bereits statt, sie werden aber noch nicht schriftlich dokumentiert.

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.

Die **Stadt Dormagen** nutzt standardmäßig verschiedene prozessintegrierte Kontrollen. Im Verlauf des Hilfeplanprozesses stellt die Stadt beispielsweise durch die kollegiale Beratung im Team sowie durch die Entscheidungskonferenz ein sogenanntes Vier-Augen-Prinzip sicher. Über das Genehmigungsverfahren sind zudem Führungskräfte bei allen Hilfeplanfällen eingebunden. Kontrollen im Prozess sind in Dormagen auch durch eine Kostenhierarchie hinterlegt, da besonders kostenintensive Hilfen nur mit Zustimmung der Fachbereichsleitung eingeleitet werden dürfen. Das Jugendamt stellt somit eine laufende Kontrolle ihrer Prozessstandards sicher.

Vor jeder Neu- oder Weiterbewilligung einer HzE-Maßnahme findet eine Besprechung im jeweils zuständigen Gremium statt. Da die Stadt Dormagen noch keine Jugendamtssoftware einsetzt, kann sie deren technische Möglichkeiten wie Plausibilitätsprüfungen oder integrierte Prozesskontrollen nicht nutzen. In einer Jugendamtssoftware werden alle Hilfeplanfälle mit dem Zeitpunkt der nächsten Überprüfung bzw. dem nächsten Hilfeplangespräch im System erfasst. Eine integrierte automatisierte Wiedervorlage macht beispielsweise auf die Notwendigkeit der Fortschreibung des Hilfeplanes, die Erreichung der Altersgrenze etc. aufmerksam. Neben der fallführenden Fachkraft sollten auch die Vorgesetzten Zugriff auf die Wiedervorlagelisten haben. Hierdurch können drohende Rückstände frühzeitig festgestellt werden. Bei der Einführung des Jugendamtsfachverfahrens sollte die Stadt darauf achten, dass es eine integrierte automatisierte Wiedervorlage gibt, die beispielsweise auf die Notwendigkeit der Fortschreibung des Hilfeplanes, die Erreichung von Altersgrenzen etc. aufmerksam macht. Neben der fallführenden Fachkraft sollten auch die Vorgesetzten Zugriff auf die Wiedervorlagelisten haben. Hierdurch können drohende Rückstände frühzeitig festgestellt werden.

Mit dem geplanten Einsatz eines Jugendamtsfachverfahrens, sollen zukünftig auch die Auszahlungen über diese Software abgewickelt werden, da das Fachverfahren über ein integriertes Auszahlungsprogramm verfügt. Bislang setzt Dormagen für die Leistungsgewährung ein Auszahlungsprogramm ein, das auch von den anderen Jugendämtern im Rhein-Kreis-Neuss verwendet wird. Die Fachadministration erfolgt für alle Nutzer durch die Stadt Neuss, die dafür von der Stadt Dormagen eine Kostenerstattung erhält. In dem Auszahlungsprogramm sind Prozesskontrollen wie beispielsweise ein Vier-Augen-Prinzip und feste Wertgrenzen verankert. Das Programm erstellt Warnlisten die z.B. auf Volljährigkeit, auslaufende Fälle oder auffällige Geldbeträge hinweisen. Um die Kassensicherheit bei der Leistungsgewährung innerhalb des Auszahlungsprogramms sicherzustellen, wählt ein extra Tool in Form eines internen Kontrollsystems regelmäßig nach dem Zufallsprinzip laufende Fälle, Änderungsfälle, kürzlich eingestellte Fälle, Neuzugänge als auch Einmalzahlungen zur Überprüfung aus.

Durch den Einsatz der neuen Software wird die externe Fachadministration entfallen. Eine Softwareeinführung bedeutet nicht nur, ein technisches System zur Verfügung zu stellen. Es geht dabei insbesondere um „Change Management“. Die betroffenen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter müssen durch die Softwareeinführung anders arbeiten, als sie es bisher gewohnt sind. Das kann zu Widerständen führen. Um dies zu vermeiden, benötigen sie gerade in der Anfangsphase der produktiven Arbeit fachkundige Begleitung. Die Stadt Dormagen sollte darauf achten, dass sie für diese Aufgabe die notwendigen und geeigneten Personalkapazitäten bereitstellt um das Fachverfahren einzuführen. Auch nach dem Übergang in den laufenden Betrieb sollten genügend personelle Ressourcen für die Fachadministration vorgehalten werden, um dauerhaft den Support der Anwenderinnen und Anwender zu gewährleisten.

Prozessunabhängige Kontrollen sollten sowohl systemimmanent hinterlegt sein als auch stichprobenhaft erfolgen. Die Stadt Dormagen führt neben den prozessintegrierten Kontrollen auch prozessunabhängige Kontrollen durch. Dabei nimmt die ASD-Leitung regelmäßig unterschiedliche Akten stichprobenartig in den Blick und prüft die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards. Bislang fehlt es aber noch an einer schriftlichen Dokumentation der Ergebnisse.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte die Einführung des Jugendamtsfachverfahren sowie den anschließenden laufenden Betrieb durch geeignete personelle Ressourcen – sowohl qualitativ als auch quantitativ - begleiten. Die Stadt sollte ihre prozessunabhängigen Kontrollen schriftlich dokumentieren.

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).

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.

Die **Stadt Dormagen** verfügt zum Prüfungszeitpunkt nicht über aktuelle Personalbemessungen für die Aufgabenbereiche ASD (einschl. der Spezialdienste) und die wirtschaftliche Jugendhilfe. Der Jugendhilfeausschuss der Stadt Dormagen hat in seiner Sitzung am 07. September 2021 die Durchführung einer extern begleiteten Organisationsuntersuchung in 2022 beschlossen. Dabei sollen insbesondere die Struktur- und Ablaufqualität im Jugendamt analysiert werden.

Beim ASD der Stadt Dormagen hat sich in den vergangenen Jahren ein Generationswechsel vollzogen, der in Verbindung mit einer Fachkräftefluktuation zu einer hohen Arbeitsbelastung innerhalb des ASD geführt hat. Die Stadt investierte viel Zeit und Arbeit in die Einarbeitungsprozesse. Die Stadt Dormagen legt bei der Einarbeitung neuer Fachkräfte im ASD viel Wert darauf, ihnen zusätzlich zu dem erforderlichen Fachwissen auch insbesondere die vom Fachbereich Kinder, Jugend, Familien, Schule und Soziales gemeinsam getragene Haltung gemäß dem Dormagener Qualitätsdialog zu vermitteln, an dem sich die Fachkräfte bei ihrer Arbeit orientieren. In regelmäßig stattfindenden Teamklausuren wird den Fachkräften dieses Wissen vermittelt. Wie im Kapitel 4.5.1.2 Fallsteuerung dargestellt, war die Einarbeitung von fünf neuen Beschäftigten während der Corona Pandemie mit Schwierigkeiten verbunden.

Dahingegen stimmt die personelle Soll-Ausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht mit der Ist-Ausstattung überein. Die Stadt hat Schwierigkeiten, diese Stellen aufgrund der Arbeitsmarktsituation oder des demografischen Wandels zu besetzen.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	18	26	28	31	66	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	157	61	106	141	157	293	25

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.

Die gpaNRW hat die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

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 vorausgegangenen 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.

→ **Feststellung**
Die Zahl der von den Mitarbeitenden des ASD in Dormagen bearbeiteten Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ist höher als in den meisten Vergleichsstädten. Sie liegt aber am Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.

Im Jahr 2019 setzt die **Stadt Dormagen** im ASD 11,97 Vollzeit-Stellen für die von der gpaNRW definierten Aufgaben der Hilfe zur Erziehung ein. Auch der Spezialdienst PKD und die Koordinationsfachkraft § 35a SGB VIII sind in diesen Stellen enthalten.

Die Stadt hat eigene hohe Standards im Zusammenhang mit der ganzheitlichen Aufgabenwahrnehmung der Bezirkssozialarbeiter und der Orientierung am Dormagener Qualitätskatalog für die Kinder- und Jugendhilfe. Einen Teil der hier unberücksichtigten Stellenanteile setzt die Stadt z.B. für die Jugendhilfe im Strafverfahren und für Neugeborenenbesuche ein. Allerdings hat die Stadt Dormagen noch keine Personalbemessung für den ASD, unter Berücksichtigung des Fallaufkommens als Jahresdurchschnittswerte, vorgenommen. Dies ist jedoch geplant. Mit Hilfe einer fortschreibbaren Personalbemessung, unter Berücksichtigung ihrer festgelegten Besonderheiten, Prozesse und Standards sowie der erwarteten Fallzahlenentwicklung, kann die Stadt ihren Personalbedarf für künftige Jahre ermitteln.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte für die Aufgaben des ASD inkl. der Spezialdienste eine fortschreibbare Stellenbemessung vornehmen. So kann sie ihren an die Prozesse, Standards und Fallzahlen anpassten Personalbedarf unter Berücksichtigung der Fallzahlenentwicklung quantifizieren.

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.

→ **Feststellung**
Die zu bearbeitenden Fallzahlen der WiJu liegen 2019 über dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. Interkommunal zählt Dormagen zum Viertel der Städte mit der höchsten Fallbelastung je Vollzeit-Stelle WiJu. Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung kann die WiJu ihre festgelegten Aufgaben und Standards nur noch eingeschränkt umsetzen.

Die **Stadt Dormagen** setzt 2019 in der WiJu 2,25 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein. Wie in den Kapiteln 4.5.1.2 Fallsteuerung und 4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüchen dargestellt, ist die WiJu in Dormagen grundsätzlich frühzeitig in das Hilfeplanverfahren eingebunden, prüft die sachliche Zuständigkeit und macht Kostenerstattungsansprüche geltend. Aufgrund einer hohen Personalfluktuation und personeller Ausfälle kann die WiJu nur noch bedingt an ihren Verfahrensstandards festhalten. Dies führt dazu, dass Kostenbeiträge nicht mehr erhoben werden und eine Teilnahme der WiJu an der wöchentlichen Entscheidungskonferenz nur noch eingeschränkt erfolgt. Die Personalknappheit der WiJu hat auch zur Folge, dass Kinder oder Jugendliche in einigen Fällen bereits in einer Einrichtung oder Pflegefamilie aufgenommen sind und Leistungsbescheide an die leistungserbringenden Träger zum Teil erst verspätet erstellt werden.

In der WiJu werden im Jahr 2019 durchschnittlich 157 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Dormagen beim dritten Viertelwert des interkommunalen Vergleiches. Dies bedeutet, dass 75 Prozent der Vergleichsstädte weniger Fälle je Vollzeit-Stelle WiJu bearbeiten als die Stadt Dormagen. Berücksichtigt wurden 353,77 Hilfeplanfälle, davon 214,05 ambulante und 139,72 stationäre Fälle. Von den stationären Fällen sind 81,90 Fälle Vollzeitpflegefälle.

Nach Auskunft des Jugendamtes verursachen in Dormagen im Gegensatz zu den Fällen in Heimunterbringung gerade die ambulanten Hilfefälle und die Vollzeitpflegefälle einen besonders hohen Arbeitsaufwand bei der WiJu. In Dormagen werden viele ambulante Hilfen nur für kurze Zeiträume geleistet. Vor allem die ständig wechselnden Hilfeempfänger und Hilfearten bedingen einen hohen Verwaltungsaufwand. Bei der Vollzeitpflege ist der hohe Arbeitsaufwand der WiJu insbesondere auf ein hohes Antragsaufkommen zur Bewilligung von Beihilfen oder Zuschüssen zurückzuführen. Die WiJu prüft und entscheidet in jedem Einzelfall, ob die beantragte Beihilfe bzw. der Zuschuss gemäß den Dormagener „Richtlinien zur Gewährung wirtschaftlicher Leistungen bei Unterbringung von Kindern und Jugendlichen sowie jungen Volljährigen gem. § 39 Abs. 3 SGB VIII – Einmalige Beihilfen oder Zuschüsse in der Jugendhilfe“ bewilligt werden kann.

Auch im Bereich der WiJu ist eine detaillierte Personalbemessung auf Basis einer genauen Aufgaben- und Prozessbeschreibung aus Sicht der gpaNRW erforderlich.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte auch für die Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe eine fortschreibbare Stellenbemessung vornehmen.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Die Stadt Dormagen hat 2019 einen niedrigen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Insbesondere die unterdurchschnittliche Falldichte und die vergleichsweise niedrigen Fallkosten wirken sich positiv aus.

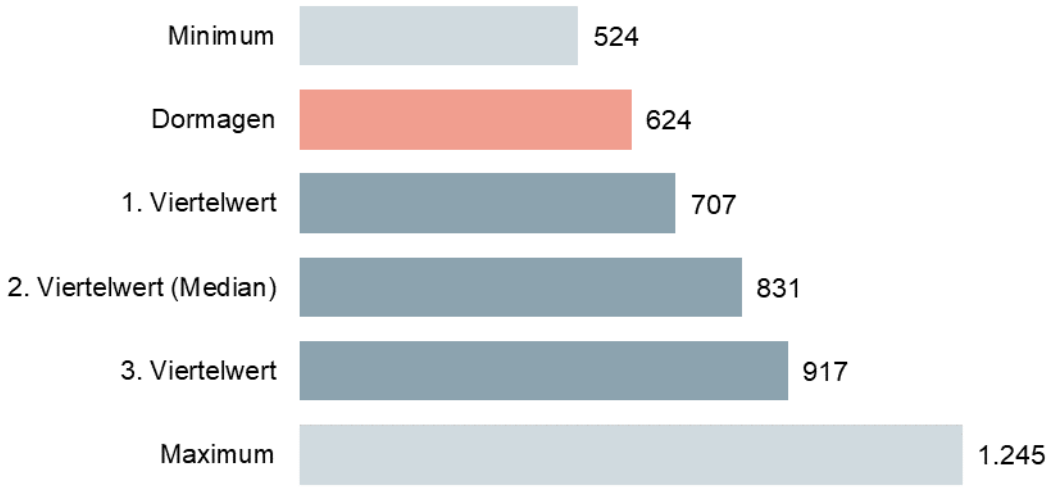
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das Jugendamt der Stadt Dormagen hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zugeordnet.

Für das Vergleichsjahr 2019 liegt der Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung in Dormagen bei 7.757.927 Euro. Die gpaNRW setzt für den interkommunalen Vergleich nachfolgend den Fehlbetrag ins Verhältnis zu den 12.439 Jugendeinwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre.

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

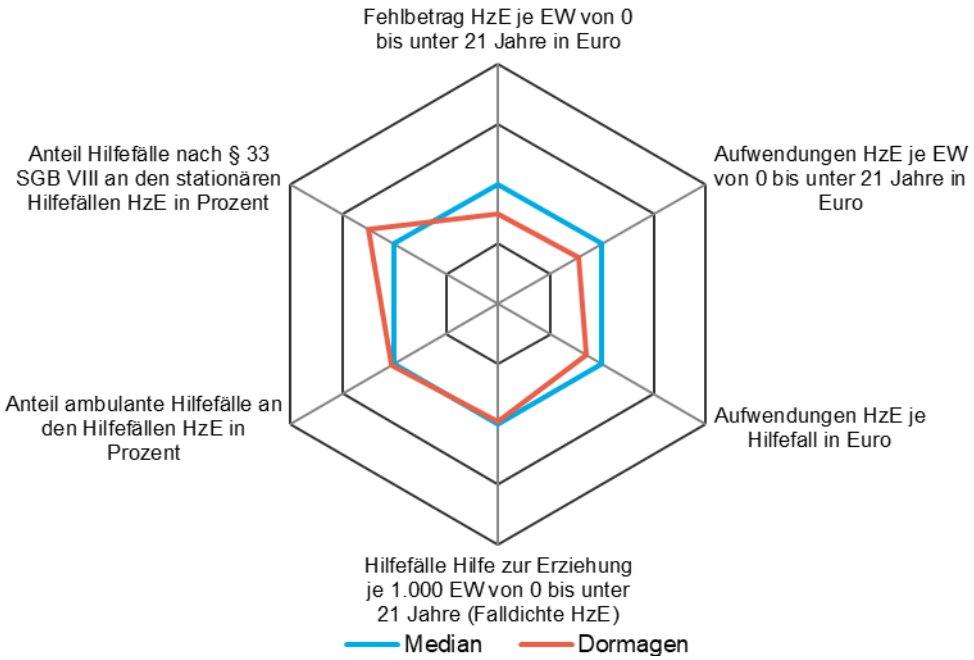


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 25 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt Dormagen weist im interkommunalen Vergleich 2019 den viertniedrigsten Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf.

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 in Euro“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent“ aus. Die „Falldichte HzE“ 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.

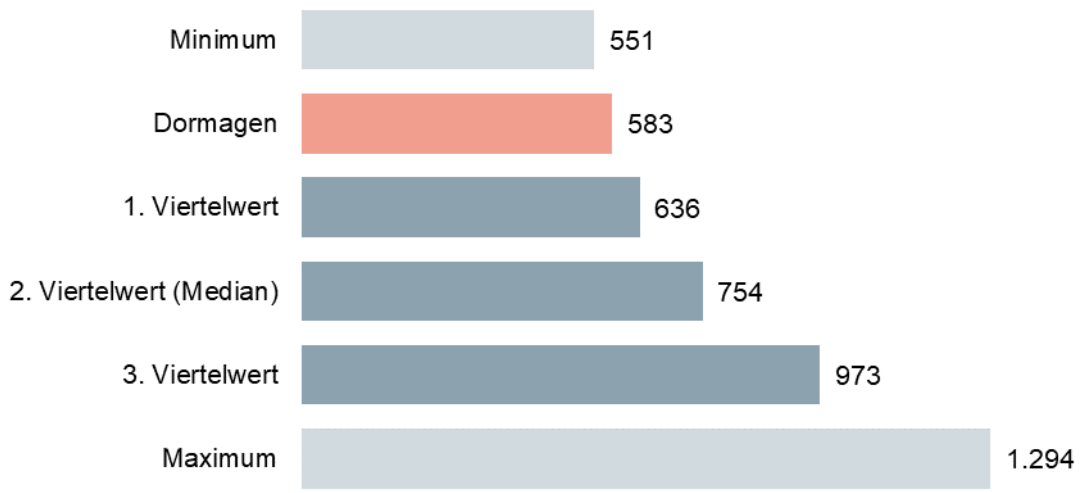
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen 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.

- Die Stadt Dormagen hat 2019 im interkommunalen Vergleich niedrigere Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren und Hilfefall als die meisten Vergleichsstädte. In Verbindung mit der niedrigen Falldichte wirkt sich dies positiv auf den Fehlbetrag HzE aus.

Die Stadt Dormagen hat 2019 7.255.288 Euro an Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung aufgewendet.

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

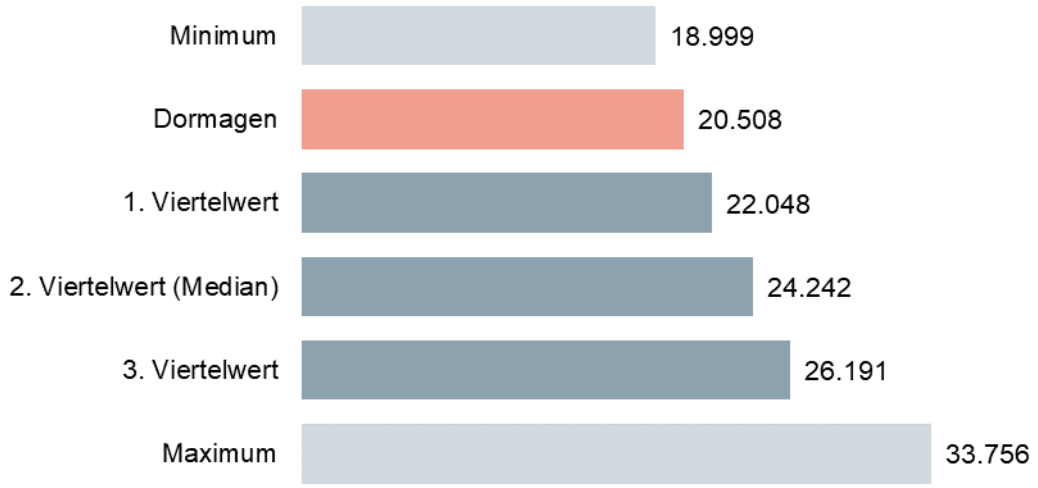


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 25 Kommunen eingeflossen, die sich folgendermaßen verteilen:

Die **Stadt Dormagen** hat interkommunal verglichen 2019 die drittgeringsten Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren.

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall. Im Jahr 2019 wurden in Dormagen insgesamt 353,77 Hilfefälle bearbeitet, davon 214,05 ambulant und 139,72 stationär.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 25 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Bei den HzE-Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich die Stadt Dormagen bei den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den niedrigsten Fallkosten. Dies ist insbesondere auf die wirksamen Steuerungsmaßnahmen der Stadt Dormagen zurückzuführen. Neben der Geeignetheit und der Notwendigkeit einer Hilfe steht für die Stadt Dormagen auch die schnelle Wirksamkeit im Vordergrund.

Bei den regelmäßigen Fallbesprechungen überprüft der ASD auf Grundlage des standardisierten Prozesses zur Hilfeplanüberprüfung die eingesetzten Hilfen fortlaufend dahingehend, ob die aktuelle Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist und ob es Fortschritte bei der Erreichung der Hilfeplanziele gibt. Sofern die eingesetzten Hilfen nicht wirken, wird die Hilfegewährung angepasst.

Der niedrige Kennzahlenwert wird auch durch den vergleichsweise höheren Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HzE-Fällen positiv beeinflusst, da diese Hilfen generell kostengünstiger sind als stationäre Hilfen zur Erziehung.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.040	7.844	10.431	11.238	12.812	19.517	25
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	35.014	32.321	39.833	41.589	45.588	51.019	25

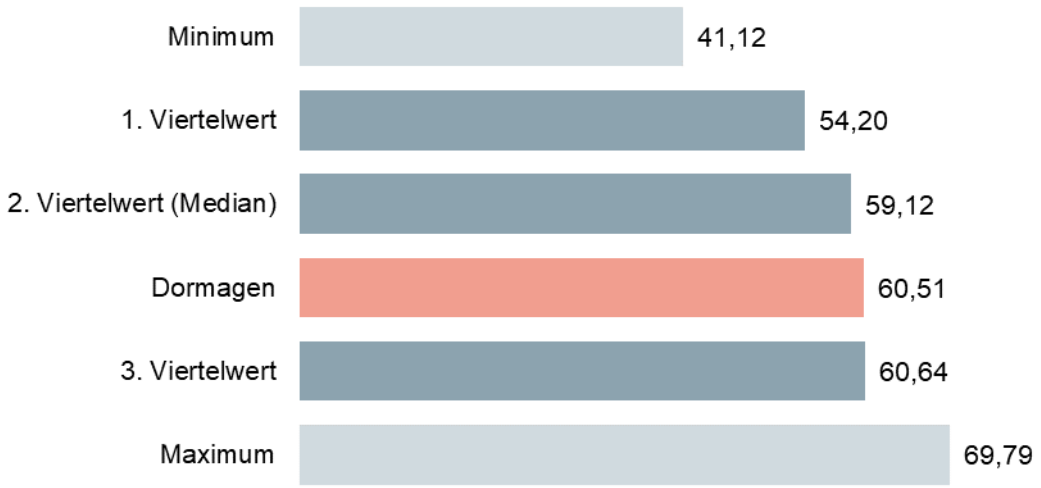
Bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich Dormagen bei der unteren Hälfte der Vergleichsstädte. Die Stadt erbringt 2019 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von 2.363.108 Euro für insgesamt 214,05 Hilfeplanfälle. Dies entspricht einem Anteil von 33 Prozent an den gesamten Aufwendungen für rund 61 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Die ambulanten Aufwendungen HzE je Einwohner unter 21 Jahren liegen in Dormagen in 2019 bei 190 Euro. Die Mehrheit der verglichenen großen kreisangehörigen Städte hat 2019 höhere ambulante einwohnerbezogene Aufwendungen. Der Median liegt bei 210 Euro.

Die stationären Fallkosten der Stadt Dormagen liegen 2019 auf einem besonders niedrigen Niveau zwischen Minimum und erstem Viertelwert des interkommunales Vergleichs. Auschlaggebend für die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall sind in Dormagen vor allem die geringen Aufwendungen der stationären Hilfen. Absolut belaufen sie sich 2019 auf 4.892.180 Euro für 139,72 Fälle. Dies entspricht einem Anteil von 67 Prozent der gesamten Aufwendungen für 39 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Die stationären Aufwendungen HzE je Einwohner unter 21 Jahren liegen in Dormagen im Jahr 2019 bei 393 Euro. Damit bildet die Stadt interkommunal das Minimum ab. Der Median liegt bei 538 Euro. Das positive Ergebnis ist vor allem auf den hohen Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen zurückzuführen. Diese Fälle sind erheblich kostengünstiger als Fälle in Heimerziehung.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Dormagen hat einen vergleichsweise höheren Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE. Das wirkt sich in Verbindung mit der niedrigen Falldichte positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



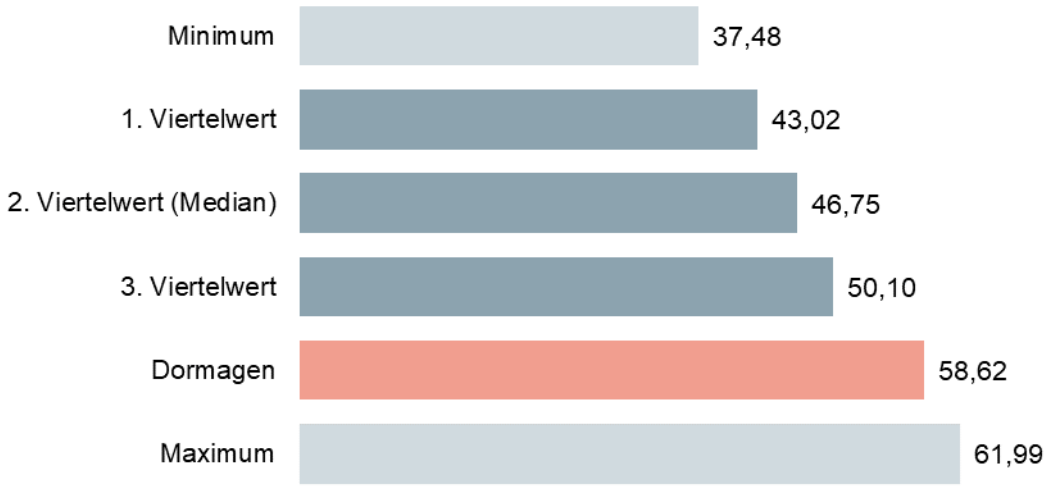
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 25 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt Dormagen hat einen vergleichsweise höheren Anteil ambulanter Hilfen an den gesamten HzE-Hilfefällen mit Hilfeplänen. Die Stadt hat ihr Angebot an ambulanten Erziehungshilfen in den vergangenen Jahren bedarfsorientiert ausgebaut. Damit verfolgt die Stadt auch weiterhin das Ziel, den Anteil familienergänzender Hilfen gegenüber den familienersetzenden Hilfen zu erhöhen. Zudem nimmt das Jugendamt Kinder und Jugendliche durch präventive Maßnahmen und eine gut ausgebaute Netzwerkarbeit von der Geburt an in den Blick. HzE-Maßnahmen werden so in einigen Fällen erst gar nicht erforderlich oder niederschwellige ambulante Hilfen reichen aus. In Folge dessen sind 2019 in Dormagen 214,05 der 353,77 HzE-Fälle ambulant.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Dormagen hat anteilig mehr Vollzeitpflegefälle bei den stationären Hilfen als die meisten Vergleichsstädte. Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Der hohe Anteil ist deshalb positiv zu sehen.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 25 Kommunen eingeflossen. Sie verteilen sich folgendermaßen:

Die **Stadt Dormagen** hat 2019 einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE als 75 Prozent der Vergleichsstädte. In 2019 waren 81,90 von 139,72 stationären Hilfeplanfällen bei der Stadt Dormagen Vollzeitpflegefälle, davon 80,49 Fälle nach § 33 SGB VIII und 1,41 Fälle nach § 41 i.V.m. § 33 SGB VIII.

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 hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in der Stadt Dormagen bewirkt, dass weniger kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen zu verzeichnen sind. Das wirkt sich generell mindernd auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag aus. Die Stadt Dormagen wendet 2019 für einen Hilfefall in Vollzeitpflege nach § 33

SGB VIII durchschnittlich 17.547 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII hingegen durchschnittlich 64.774 Euro. Die Differenz von rund 47.000 Euro je Hilfefall verdeutlicht die Dimension, mit der der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in Dormagen positiv Einfluss auf die HzE-Aufwendungen nimmt.

Im Jugendamt der Stadt Dormagen ist ein eigenständiger Pflegekinderdienst (PKD) im Umfang von 1,29 Vollzeit-Stellen eingerichtet, der sich um die Betreuung der Kinder und Jugendlichen in Pflegefamilien kümmert. Für Hilfefälle in Vollzeitpflege innerhalb der Verwandtschaft ist in Dormagen dahingegen der ASD zuständig.

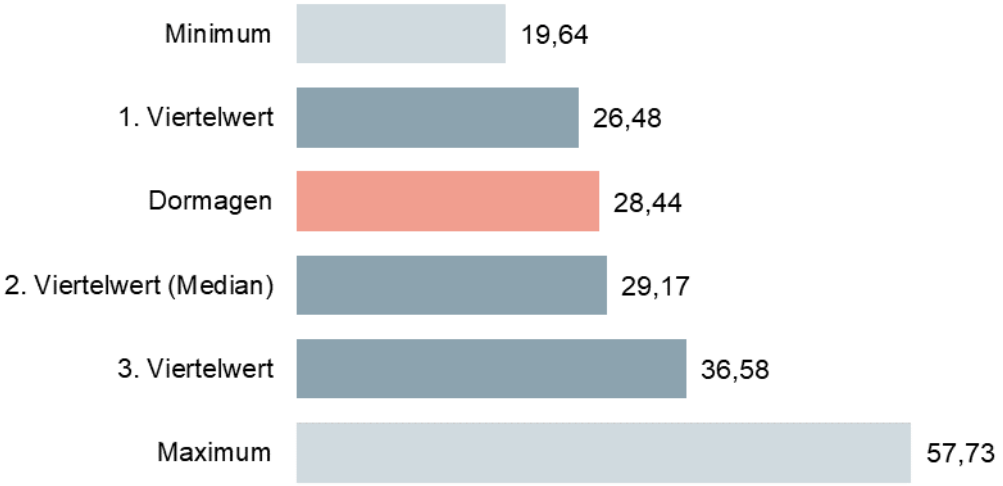
Die Stadt Dormagen hat erkannt, dass die Schlüssel für eine erfolgreiche Erziehungshilfe im Rahmen der Vollzeitpflege die passgenaue Vermittlung und eine kontinuierliche Begleitung der Pflegefamilien mit möglichst konstantem Personal sind. Deshalb investiert die Stadt viel Zeit in die Beratung von potenziellen Pflegefamilien, in die Anbahnung der Vollzeitpflege sowie die Betreuung der Pflegefamilien. Bei aufkommenden Konflikten ergreift die Stadt frühzeitig Maßnahmen, um diesen deeskalierend entgegenzuwirken. In Krisensituationen erhalten die Pflegefamilien Unterstützung.

3.7.1.4 Falldichte

- In der Stadt Dormagen tragen umfangreiche und frühzeitige Beratungsangebote zur Förderung der Entwicklung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie niederschwellige Hilfeangebote zu einer unterdurchschnittlichen HzE-Falldichte bei. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 25 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die **Stadt Dormagen** positioniert sich bei der Falldichte HzE 2019 zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median der Vergleichsstädte. Der günstige Kennzahlenwert ist in Dormagen auf zahlreiche Beratungsangebote sowie Angebote der frühen und niederschwelligen Hilfen zurückzuführen. Sie sollen mit ihrem präventiven oder kompensatorischen Charakter dabei helfen, frühzeitig aufwendige und kostenintensive Hilfen mit Hilfeplanverfahren zu vermeiden.

Der Stadt Dormagen ist es durch ihr umfangreiches Angebot präventiver und niederschwelliger Hilfen gelungen, ihre Falldichte HzE gegenüber den letzten überörtlichen Prüfungen zu verringern und ihre Positionierung im interkommunalen Vergleich zu verbessern. Bei der überörtlichen Prüfung im Vergleichsjahr 2007 lag die Falldichte HzE der Stadt Dormagen bei 29,30 und damit im überdurchschnittlichen Bereich. Trotz einer auf 32,50 gestiegenen Falldichte HzE bei der letzten Prüfung, konnte die Stadt Dormagen ihre Positionierung im interkommunalen Vergleich verbessern. Die Stadt lag in 2014 am Median der Vergleichsstädte. Die rückläufige Entwicklung bei der HzE-Falldichte in 2019 ist daher insgesamt positiv zu sehen. Die unterdurchschnittliche Falldichte wirkt sich mindernd auf den Fehlbetrag HzE sowie auf die HzE-Aufwendungen aus.

Nachfolgend unterteilen wir die Falldichte HzE für das Jahr 2018 nach ambulanter und stationärer Falldichte.

Falldichte HzE ambulant und stationär in Promille 2019

Kennzahl	Dormagen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	17,21	8,08	14,53	17,80	21,15	38,09	25
Falldichte HzE stationär in Promille	11,23	9,46	11,57	12,40	14,75	19,93	25

Die Stadt Dormagen zählt 2019 zu den 25 Prozent der Kommunen mit der niedrigsten stationären Falldichte. Im ambulanten Bereich ordnet sich die Stadt Dormagen unterhalb des Median der Vergleichsstädte ein. Somit zählt Dormagen zu der Hälfte der großen kreisangehörigen Städte mit den geringeren ambulanten einwohnerbezogenen Fallzahlen.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. In Dormagen sind dies folgende Hilfearten:

- Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII,
- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII,
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII,
- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und
- Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ **Feststellung**
Die Stadt Dormagen hat 2019 bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) höhere Fallkosten und mehr Fälle als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Dadurch liegen die einwohnerbezogenen Aufwendungen auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Da die Betreuungsdauern der SPFH-Fälle nicht ausgewertet werden, fehlen der Stadt steuerungsrelevante Informationen.

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

Die **Stadt Dormagen** hat 2019 für die SPFH 521.653 Euro für 50,08 Hilfefälle aufgewendet.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2019

Kennzahl	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.221	6.749	8.167	9.587	10.940	14.415	22
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	6,61	0,00	5,22	6,32	8,48	12,81	23
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	67,58	0,00	43,04	64,95	76,05	183	23

Die Stadt Dormagen hat bei der SPFH höhere Fallkosten als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen der SPFH liegen in Dormagen auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Dies ist auf die erhöhten Fallkosten und die vergleichsweise hohe Falldichte zurückzuführen. Sie liegt 2019 höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Auf die Falldichte wirken sich auch die Laufzeiten der Fälle aus. Die Stadt hat die Betreuungsdauer der Hilfefälle nach § 31 SGB VIII bislang nicht ausgewertet. Daher fehlen dem Jugendamt steuerungsrelevante Informationen, wie z.B. ob und ggf. aus welchen Gründen Hilfefälle bei bestimmten beauftragten Trägern besonders lange laufen. Im Optimalfall sollte eine Hilfe passgenau und qualitativ hochwertig sein und dadurch frühzeitig mit gutem Erfolg beendet werden können. Durch Steuerungsmaßnahmen, wie Laufzeitbegrenzungen und Kostenhierarchien, kann die Stadt Einfluss auf die Betreuungsdauern nehmen.

→ **Empfehlung**
Zur Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Dormagen die Betreuungszeiten der SPFH regelmäßig auswerten und die Ergebnisse in das Berichtswesen aufnehmen.

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 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

→ Die Stadt Dormagen hat bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII bei einer hohen Falldichte höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Mehrzahl der Vergleichsstädte.

Die **Stadt Dormagen** hat 2019 für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 1.412.327 Euro für 80,49 Hilfefälle aufgewendet.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahl	Dormagen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.547	11.140	14.081	15.572	17.547	25.371	25
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	6,47	3,21	5,04	5,92	6,81	9,12	25
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	114	52,66	73,91	98,00	114	173	25

Die Aufwendungen je Hilfefall liegen 2019 bei der Stadt Dormagen je Hilfefall 1.975 Euro über dem Median. Die Stadt hat damit höhere Aufwendungen für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Aufwendungen der Vollzeitpflege steigen nach Auskunft des Jugendamtes kontinuierlich an. Dies resultiert vor allem aus einer vermehrten Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Erziehungsstellen. Die Betreuungsbedarfe der untergebrachten Kinder und Jugendlichen erhöhen sich, da die Betroffenen immer häufiger erhebliche Entwicklungsdefizite, starke Auffälligkeiten im Sozialverhalten und zum Teil auch psychische Störungen aufweisen. In Folge dessen werden bei neu eingeleiteten Vollzeitpflegen zunehmend Kinder und Jugendliche in Erziehungsstellen gemäß § 33 Abs. 2 SGB VIII untergebracht. In diesen Erziehungsstellen verfügt mindestens ein Pflegeelternteil über eine pädagogische Ausbildung und die Pflegefamilie wird zusätzlich noch durch einen Erziehungsstellenträger unterstützt und beraten. Diese Pflegefamilien erhalten den doppelten Erziehungsbeitrag. Im Vergleich der Jahre 2018/2019 zu 2020 hat sich die Zahl der Fälle von zehn auf 19 Fälle und damit um rund 90 Prozent erhöht. Die Unterbringung eines Kindes oder Jugendlichen in einer Erziehungsstelle ist im Vergleich zu der Unterbringung in einem Vollzeitpflegeverhältnis erheblich teurer. Außerdem nehmen die Fallkosten der Vollzeitpflege in Dormagen auch durch ergänzende Beihilfen gemäß den Beihilferichtlinien der Stadt Dormagen für stationäre und teilstationäre Hilfen zu.

Die Stadt Dormagen zählt bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2019 zur Hälfte der Vergleichsstädte, die die höchste Falldichte aufweisen. Die erhöhte Falldichte ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Dormagen versucht, kostenintensive stationäre Maßnahmen zu vermeiden. Bei gegebener Passgenauigkeit bringt die Stadt Kinder und Jugendliche vorrangig im Wege der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII unter.

Aus der hohen Falldichte in Verbindung mit überdurchschnittlichen Fallkosten der Vollzeitpflege resultieren erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen. 75 Prozent der großen kreisangehörigen Städte haben geringere Aufwendungen für Vollzeitpflege je Einwohner unter 21 Jahre.

Da die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII gegenüber der Heimerziehung nach § 34 SGB deutlich kostengünstiger ist, sollte die Stadt Dormagen im stationären Bereich weiterhin die Vollzeitpflege favorisieren und gleichzeitig versuchen, die Aufwendungen und Fälle in der Heimerziehung weiter niedrig zu halten.

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.

- Die Stadt Dormagen weist im Jahr 2019 vergleichsweise geringe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahr für die Heimunterbringung auf. Dies wird hauptsächlich durch niedrige Fallaufwendungen und Fallzahlen beeinflusst. Diese Konstellation wirkt sich insgesamt positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE aus.

Die **Stadt Dormagen** hat im Jahr 2019 2.779.457 Euro für 42,91 Hilfefälle nach § 34 SGB VIII aufgewendet.

Bei der Stadt Dormagen stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2019 rund 38 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung dar. Für diese kostenintensive Hilfeart ist dies ein vergleichsweise niedriger Anteil. 75 Prozent der verglichenen großen kreisangehörigen Städte weisen einen höheren Anteil Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII auf. Der erste Viertelwert liegt wie Dormagen bei 38 Prozent, der Median liegt bei 42 Prozent.

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	64.774	58.405	65.475	68.448	71.868	79.349	25
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	3,45	2,67	3,75	4,86	5,73	8,27	25
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	223	186	296	344	398	560	25

Die Stadt Dormagen hat 2019 niedrigere Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Die Aufwendungen für Hilfen nach § 34 SGB VIII liegen je Jugendeinwohner in Dormagen niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Dies ist auf die geringe Falldichte zurückzuführen. Sie liegt bei der Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII unterhalb des ersten Viertelwertes der Vergleichskommunen. Im Zusammenspiel mit der vergleichsweise geringen Falldichte unterhalb des ersten Viertelwertes und niedrigen Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Jugendeinwohner, wirkt sich dies begünstigend auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE aus.

Bevor die Stadt Dormagen eine stationäre Einrichtung zum ersten Mal auswählt, sehen sich standardmäßig zwei Fachkräfte die Einrichtung genau an und sammeln alle relevanten Informationen. Dabei wird beispielsweise auch die Leistungs- und Entgeltvereinbarung überprüft, die der Träger mit dem örtlich zuständigen Jugendamt getroffen hat. Sofern besonders hohe Entgelte für die Stadt nicht nachvollziehbar sind und es eine alternative Unterbringungsmöglichkeit gibt, sieht die Stadt von einer Belegung dieser Einrichtung ab.

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.

- Die Stadt Dormagen bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall geprüft.

- Die Aufwendungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII liegen je Hilfefall in Dormagen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Die **Stadt Dormagen** bearbeitet die Fälle nach § 35a SGB VIII aufgrund ihres ganzheitlichen Ansatzes innerhalb des ASD. Eine Fachkraft ist besonders geschult und übernimmt die Funktion einer Koordinationsfachkraft nach § 35a SGB VIII. Für diese Aufgabe stehen 0,5 Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

Die Fachkräfte des ASD führen mit Unterstützung der Koordinationsfachkraft die rechtlich sehr intensiven Teilhabeprüfungen sicher durch. Bevor das Jugendamt eine Teilhabebeeinträchtigung feststellt, erfolgt ein intensiver Austausch im Team sowie mit der Familie des betroffenen Kindes bzw. Jugendlichen zur Ermittlung des konkreten Hilfebedarfes. Nach Angabe des Jugendamtes wird zwar häufig Hilfebedarf innerhalb des Familiensystems festgestellt, jedoch keine konkrete Teilhabebeeinträchtigung des Kindes oder des Jugendlichen. In diesen Fällen gewährt das Jugendamt keine Erziehungshilfe nach § 35a SGB VIII. Anstatt dessen nimmt der ASD die Familie mit einer SPFH nach § 31 SGB VIII systemisch in den Blick und arbeitet mit ihr an innerfamiliären Prozessen und Veränderungen. Nach den Erfahrungen des Jugendamtes kann die Hilfegewährung auf diese Weise passgenauer erfolgen und eine sofortige Stigmatisierung de durch eine amtlich festgestellte Behinderung vermieden werden.

Im Zuge der Inklusion nehmen die Hilfemaßnahmen nach § 35a SGB VIII in der Stadt Dormagen tendenziell zu. Die Stadt hat in 2019 für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

544.370 Euro für 42,38 Hilfefälle aufgewendet. Davon sind 40,46 Fälle den ambulanten Hilfefällen und 1,92 Fälle den stationären Hilfefällen zuzurechnen.

Die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII belaufen sich 2019 in Dormagen auf 377.410 Euro. Für die stationären Hilfen nach § 35a SGB VIII hat Dormagen 2019 166.960 Euro aufgewendet.

Die Aufwendungen nach § 35a SGB VIII machen 2019 in Dormagen rund acht Prozent der gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung aus. Damit gehört die Stadt Dormagen zum Viertel der Vergleichsstädte mit dem geringsten Anteil an Aufwendungen nach § 35a SGB VIII an den gesamten HzE-Aufwendungen. Der erste Viertelwert liegt bei rund elf Prozent, der Median bei rund 13 Prozent.

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

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2019

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.845	9.247	17.360	20.613	26.205	39.794	25
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.328	6.825	12.299	13.852	17.377	24.641	25
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	86.958	39.847	75.945	88.126	101.422	151.104	25
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	3,41	2,06	3,78	4,76	6,84	12,48	25
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	43,76	22,77	76,42	101	141	262	25
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	95,47	70,71	87,84	94,12	96,23	98,17	25

Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII je Hilfefall sind in Dormagen 2019 niedriger als bei 75 Prozent der verglichenen großen kreisanghörigen Städte.

Die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII liegen je Hilfefall ebenfalls niedriger als bei Dreiviertel der Vergleichsstädte. Die ambulanten Fallkosten der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII werden von besonders niedrigen Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen positiv beeinflusst. Diese Erziehungshilfen machen mehr als die Hälfte der ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII aus. Weitere ambulante Erziehungshilfen gewährt die Stadt zunehmend für Fälle mit einer Autismus-Diagnose. Um die Fallzahlen und Aufwendungen der ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII niedrig zu halten, hat die Stadt Dormagen besondere Standards für den Umgang mit Teilleistungsstörungen. In Fällen von diagnostizierter Dyskalkulie

bzw. Legasthenie ist in Dormagen vorrangig schulischer Förderunterricht in Anspruch zu nehmen.

Bei den stationären Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall zählt Dormagen 2019 zur Mehrheit der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Aufwendungen je Hilfefall.

Die Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Jugendeinwohner liegen interkommunal niedriger als bei mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Dies ist auf eine vergleichsweise geringe Falldichte unterhalb des ersten Viertelwerts der Vergleichsstädte sowie auf einen überdurchschnittlichen Anteil kostengünstigerer ambulanter Fälle an den gesamten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII zurückzuführen.

Integrationshelfer/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII

- Die Stadt Dormagen hat durch die umfangreiche Nutzung von Poollösungen im interkommunalen Vergleich 2019 mit Abstand die niedrigsten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Schulbegleitungen/Integrationshelfer je Hilfefall. Dies ist positiv zu sehen. Poollösungen sind aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Zudem können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden.

Inklusion hat in der **Stadt Dormagen** einen hohen Stellenwert. Die Stadt hat 2019 für Integrationshelfer/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII 223.514 Euro für 23,66 Hilfefälle aufgewendet. Die Fallzahlen weisen eine steigende Tendenz auf.

Hilfen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII 2019

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	9.447	9.447	15.786	19.774	22.404	35.876	19
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	58,48	29,34	40,35	49,93	63,70	79,48	23
Falldichte § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen in Promille	1,90	0,67	1,64	2,29	2,93	6,15	23

In Dormagen nehmen die Fallzahlen von Kindern und Jugendlichen, die von seelischer Behinderung bedroht sind, tendenziell zu. Die Stadt hat im interkommunalen Vergleich 2019 die niedrigsten Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall und stellt mit Abstand das neue Minimum. Dies ist auf das umfangreiche Angebot an Poollösungen zurückzuführen, die die Stadt in Kooperation mit dem Rhein-Kreis-Neuss an mehreren Dormagener Schulen gebildet hat. Zwischen der Stadt Dormagen und dem Rhein-Kreis Neuss erfolgt eine Kostenaufteilung. Im Vergleichsjahr 2019 lag der Kostenanteil der Stadt Dormagen bei 30 Prozent. In 2022 hat sich der vertraglich vereinbarte Kostenanteil auf 50 Prozent erhöht.

Dies führt in Kombination mit steigenden Fallzahlen zu höheren Aufwendungen der Stadt Dormagen für Integrationshilfen/Schulbegleitungen sowie bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII insgesamt.

Die Falldichte für Integrationshelfer/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII ist 2019 in Dormagen vergleichsweise niedrig. Mehr als die Hälfte der großen kreisangehörigen Städte haben eine höhere Falldichte als die Stadt Dormagen. Dies wirkt sich in Verbindung mit den geringen Fallkosten positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung sowie die HzE-Aufwendungen insgesamt aus.

Die Stadt Dormagen arbeitet intensiv mit Poollösungen und wirkt gezielt auf einen weiteren Ausbau hin. Bei einer Poollösung werden mehrere Kinder in der Schule bzw. in der Klasse durch einen gemeinsamen Integrationshelfer betreut. Die Kinder sind nicht einem Integrationshelfer fest zugeordnet und es können somit Ausfälle durch Vertretungen leichter kompensiert werden. werden. Zudem werden die betroffenen Kinder weniger stigmatisiert, wenn ihnen keine Integrationshilfe zur Einzelfallunterstützung zugeordnet ist. In Dormagen steht allen Schulen, die von Inklusionspools Gebrauch machen, abhängig von der Schüler- und Klassenzahl sowie den Standortfaktoren, ein Stundenbudget für nichtlehrendes Personal zur Verfügung. Es kann von der Schulleitung beim Leistungserbringer bedarfsgerecht abgerufen werden. Einzelfallabrechnungen und damit auch Antragstellungen beispielsweise für Klassenfahrten oder andere Besonderheiten entfallen. 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.

Hilfefälle mit Integrationshelfer/Schulbegleitung sind kostenintensiv, wenn die Hilfeerbringung einzelfallbezogen ausgerichtet ist. Bei Bedarf gewährt das Jugendamt jedoch auch eine Einzelfallhilfe für Integrationshelfer/Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII.

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.

- Die Stadt Dormagen hat 2019 geringere Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je Einwohner und Hilfefall als die meisten Vergleichsstädte.

Die **Stadt Dormagen** hat 2019 für die Hilfen von jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII 593.835 Euro für 24,57 Hilfefälle aufgewendet. Davon entfallen 95.873 Euro auf 11,17 ambulante Hilfefälle und 497.962 Euro auf 13,40 stationäre Hilfefälle.

Die Stadt Dormagen hat in 2019 acht Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich Junge Volljährige erbracht. 75 Prozent der Vergleichsstädte weisen 2019 einen höheren Anteil Aufwendungen nach § 41 SGB VIII an den gesamten HzE-Aufwendungen auf. Der erste Viertelwert liegt bei etwa neun Prozent; der Median bei rund elf Prozent. Der Anteil Hilfefälle junger Volljähriger an allen Hilfefällen HzE liegt in Dormagen 2019 bei rund sieben Prozent und damit niedriger als bei den meisten Vergleichsstädten. Dormagen positioniert sich am ersten Viertelwert von etwa sieben Prozent. Der Median liegt bei rund neun Prozent.

Die Stadt Dormagen gewährt Hilfen für junge Volljährige grundsätzlich maximal bis zum 21. Lebensjahr. Nur die Fälle nach § 41 SGB VIII in Verbindung mit § 35a SGB VIII sind von dieser Regelung ausgenommen. Junge Volljährige, denen eine Eingliederungshilfe gewährt wird, können diese bei Bedarf auch über das 21. Lebensjahr hinaus bis zum 27. Lebensjahr erhalten. Um die Verweildauern kurz zu halten, thematisiert der ASD das Thema Verselbständigung bei stationären Maßnahmen schon früh in den Hilfeplangesprächen und nimmt die Verselbständigung als Ziel mit in die Zielvereinbarungen auf. Dazu greift die Stadt möglichst auf Träger zurück, die eigene Verselbständigungskonzepte haben und beispielsweise über Trainingswohnungen verfügen. Außerdem stellt die Stadt jungen Volljährigen Appartements zur Verfügung, in denen sie sukzessive nur noch ambulant betreut werden. Sofern die im Hilfeplan vereinbarte Mitwirkung der jungen Erwachsenen ausbleibt, beendet der ASD solche Hilfen konsequent.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	24.169	11.508	24.169	29.234	33.305	49.299	25
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	12,44	8,18	14,19	18,92	22,70	38,20	25
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	301	120	403	522	680	1.107	25
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.583	5.096	6.562	7.409	9.164	15.833	24
Ambulante Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	5,66	1,24	5,79	8,21	9,62	15,22	24
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	48,54	19,58	48,04	53,83	81,25	181	24
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	37.161	15.714	37.161	45.872	50.286	76.624	25
Stationäre Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	6,78	4,77	8,85	11,96	15,94	23,10	25
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	252	86,62	384	474	601	955	25

Die Stadt Dormagen ordnet sich 2019 bei den 25 Prozent der Vergleichstädte mit den geringsten Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je Hilfefall ein. Dieses positve Ergebnis ist vor allem auf die Verselbständigungsarbeit der Stadt Dormagen und auf einen vergleichsweise hohen Anteil ambulanter Hilfefälle zurückzuführen. Er liegt 2019 in Dormagen bei 45 Prozent und damit höher als rund 75 Prozent der Vergleichsstädte. Der Median liegt bei 41 Prozent.

Die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren liegen 2019 in Dormagen bei 301 Euro. Damit positioniert sich Dormagen deutlich unterhalb der ersten Viertelwertes von 403 Euro. Dies bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte höhere Aufwendungen im Einwohnerbezug haben. Die niedrigen einwohnerbezogenen Aufwendungen resultieren aus den geringen durchschnittlichen Fallkosten der Hilfen für junge Volljährige in Verbindung mit einer geringen Anzahl an Hilfefällen in dieser Altersgruppe. Bei der Falldichte der jungen Volljährigen ordnet sich Dormagen 2019 im unteren Viertel der Vergleichsstädte ein.

Die Stadt Dormagen hat höhere ambulante Fallkosten als die Mehrheit der Vergleichsstädte, die jedoch auf passgenau zugeschnittene intensive ambulante Hilfeleistungen zurückzuführen sind. Auf diese Weise gelingt der Stadt eine schnelle Verselbständigung der jungen Erwachsenen. Die Erfolge der Dormagener Verselbstständugungsarbeit spiegeln sich in Form einer besonders geringen ambulante Falldichte sowie in niedrigen einwohnerbezogenen Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren wieder. Bei beiden Kennahlen positioniert sich die Stadt besser als rund 75 Prozent der verglichenen großen kreisangehörigen Städte.

Im stationären Bereich ergeben sich bei den jungen Volljährigen durchweg niedrige Kennzahlenwerte. Die Aufwendungen liegen je Hilfefall und einwohnerbezogen niedriger als bei 75 Prozent der verglichenen großen kreisangehörigen Städte. Bei der stationären Falldichte für junge Volljährige ordnet sich Dormagen bei den 25 Prozent der Vergleichsstädte ein, die die geringste stationäre Falldichte aufweisen.

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 Dormagen hat in 2019 vergleichsweise weniger Hilfefälle für UMA und niedrigere Fallkosten als die meisten Vergleichsstädte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein Teil der UMA-Hilfen dem kostengünstigeren ambulanten Bereich zuzurechnen ist. Zudem bringt die Stadt UMA im stationären Bereich auch in Vollzeitpflege unter. Das wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

In **Dormagen** betrafen im Jahr 2019 13,24 Hilfefälle von 353,77 Hilfefällen insgesamt die unbegleiteten minderjährigen Ausländer. Das entspricht rund vier Prozent. 3,25 Hilfefälle sind der

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII zuzurechnen. Ein UMA-Fall entfällt auf die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII, 5,83 Hilfefälle auf die ambulante „Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung“ (INSPE), 0,33 Hilfefälle auf ambulante sowie 2,83 Hilfefälle auf stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Für UMA wurden in 2019 insgesamt 268.865 Euro aufgewendet.

Auf den Anteil der ambulanten Hilfen wirkt sich positiv aus, dass die UMA in Dormagen teilweise außerhalb von Einrichtungen mit ambulanter Betreuung versorgt werden. Im Jahr 2019 waren dies 6,16 Hilfefälle. Hier sind teilweise intensive ambulante Betreuungen installiert worden, die aber dennoch günstiger sind, als eine vollständig stationäre Unterbringung. Da die Unterbringung in eigenen Wohnungen erfolgt, ordnet die gpaNRW diese Fälle in der Datenerhebung den ambulanten Hilfen zu.

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

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	20.307	18.607	29.340	44.754	49.453	85.736	24
Falldichte HzE für UMA in Promille	1,06	0,50	0,92	1,20	1,67	2,74	24

Die Stadt Dormagen hat 2019 vergleichsweise niedrige Aufwendungen für UMA. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass ein Teil der UMA in eigenen Wohnungen oder im Flüchtlingsheim untergebracht waren. Die monatlichen Aufwendungen für Regelsatz, Miete, und Fachleistungsstunden lagen bei ca. 1.300 Euro. Dies beeinflusst den Kennzahlenwert positiv. Die Falldichte HzE für UMA ist in Dormagen unauffällig. Sie liegt 2019 niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichsstädte.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Die Strategie des Jugendamtes für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung umfasst insbesondere den kontinuierlichen Ausbau der Präventionsarbeit entlang der durchgehenden städtischen Präventionskette von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben. Zielwerte, mit denen sich der Zielerreichungsgrad strategischer und operativer Ziele messen lässt, sind in Dormagen noch nicht festgelegt.	137	E1	Um den Zielerreichungsgrad der gesamtstrategischen Ziele für die Hilfe zur Erziehung messbar zu machen, sollten die strategischen und operativen Ziele um Zielwerte ergänzt werden. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen bei Bedarf angepasst sowie neu entwickelt werden.	138
F2	Das Jugendamt der Stadt Dormagen hat bei der Hilfe zur Erziehung noch kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell nur wenige Bestandteile eines Controllings vorhanden. Das Finanzcontrolling im Jugendamt wird auch noch nicht durch den Einsatz einer Jugendamtssoftware unterstützt. Dadurch wird die Steuerung erschwert.	138	E2	Die Stadt Dormagen sollte wie geplant ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen 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.	140
F3	Die Stadt Dormagen bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine fallübergreifenden Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern. Die Laufzeiten der Hilfen werden bislang auch nicht regelmäßig ausgewertet.	140	E3	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten softwareunterstützt fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Abbrüchen und Laufzeiten, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Bezirk aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.	141
Verfahrensstandards					
F4	Die Stadt Dormagen hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards in Form eines Qualitätskatalogs entwickelt. Hierin sind Rechtsgrundlagen, Abläufe und Verantwortlichkeiten in Textform schriftlich festgeschrieben.	141			

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
	Die Verfahrensstandards enthalten noch keine übersichtlichen Ablaufdiagramme für die einzelnen Prozesse mit Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Bearbeitungsfristen.				
F5	Durch den geplanten Einsatz einer Jugendamtssoftware lassen sich die Abläufe im Bereich der erzieherischen Hilfen im Jugendamt Dormagen künftig noch verbessern.	141	E5	Das Jugendamt sollte die Verfahrensstandards der Hilfe zur Erziehung um Ablaufschemata ergänzen, die die Übersichtlichkeit verbessern. Bearbeitungsfristen sollten grundsätzlich schriftlich geregelt werden. Die Stadt sollte wie geplant für die Hilfen zur Erziehung eine Jugendamtssoftware einführen, die den Anforderungen des Jugendamtes entspricht.	143
F6	Das Hilfeplanverfahren der Stadt Dormagen ist durch Verfahrensstandards geregelt und für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar. Die Steuerung der Hilfefälle ist erschwert, da die Erstellung der Leistungsentscheidung nicht an einer Stelle gebündelt erfolgt.	143	E6	Die Stadt Dormagen sollte die Erstellung der schriftlichen Leistungsentscheidung vollständig bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ansiedeln, damit die Verwaltung an einer Stelle Transparenz über sämtliche Hilfefälle zur Erziehung hat.	145
F7	Die Stadt Dormagen steuert und betreut die HzE-Hilfefälle überwiegend gemäß dem von der gpaNRW skizzierten strukturierten Prozess. Durch die Erstellung eines digitalisierten Anbieterverzeichnisses aller Träger könnte die Stadt ihre Fallsteuerung noch optimieren.	145	E7	Die Stadt Dormagen sollte ein digitales Anbieterverzeichnis für ambulante und stationäre Hilfen, z. B. innerhalb des geplanten Jugendamtsfachverfahrens, erstellen.	147
F8	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Dormagen macht aufgrund fehlender personeller Ressourcen seit 2019 Kostenbeiträge nicht mehr umfassend geltend. Dadurch gehen der Stadt Erträge verloren.	147	E8	Um die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung zu reduzieren, sollte die Stadt Dormagen sollte neben den Kostenerstattungen auch wieder Kostenbeiträge umfassend und zeitnah geltend machen.	148
F9	Durch die geplante Einführung eines eigenen Jugendamtsfachverfahrens verändert sich der personelle Bedarf für die Fachadministration. Prozessunabhängige Kontrollen finden bereits statt, sie werden aber noch nicht schriftlich dokumentiert.	148	E9	Die Stadt Dormagen sollte die Einführung des Jugendamtsfachverfahren sowie den anschließenden laufenden Betrieb durch geeignete personelle Ressourcen – sowohl qualitativ als auch quantitativ - begleiten. Die Stadt sollte ihre prozessunabhängigen Kontrollen schriftlich dokumentieren.	150
Personaleinsatz					
F10	Die Zahl der von den Mitarbeitenden des ASD in Dormagen bearbeiteten Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ist höher als in den meisten Vergleichsstädten. Sie liegt aber am Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.	151	E10	Die Stadt Dormagen sollte für die Aufgaben des ASD inkl. der Spezialdienste eine fortschreibbare Stellenbemessung vornehmen. So kann sie ihren an die Prozesse, Standards und Fallzahlen anpassten Personalbedarf unter Berücksichtigung der Fallzahlenentwicklung quantifizieren.	152
F11	Die zu bearbeitenden Fallzahlen der WiJu liegen 2019 über dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. Interkommunal zählt Dormagen zum Viertel der Städte mit der höchsten Fallbelastung je Vollzeit-Stelle WiJu. Aufgrund der	152	E11	Die Stadt Dormagen sollte auch für die Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe eine fortschreibbare Stellenbemessung vornehmen.	153

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
	hohen Arbeitsbelastung kann die WiJu ihre festgelegten Aufgaben und Standards nur noch eingeschränkt umsetzen.				
Leistungsgewährung					
F12	Die Stadt Dormagen hat 2019 bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) höhere Fallkosten und mehr Fälle als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Dadurch liegen die einwohnerbezogenen Aufwendungen auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Da die Betreuungsdauern der SPFH-Fälle nicht ausgewertet werden, fehlen der Stadt steuerungsrelevante Informationen.	163	E12	Zur Optimierung der Steuerung sollte die Stadt Dormagen die Betreuungszeiten der SPFH regelmäßig auswerten und die Ergebnisse in das Berichtswesen aufnehmen.	164

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	64.016	64.177	64.335	64.340
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	10.426	10.453	10.464	10.519
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	12.588	12.557	12.439	12.415
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	2.162	2.104	1.975	1.896

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen 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.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die Beschäftigten in der Bauaufsicht der **Stadt Dormagen** konnten in dem von der gpaNRW betrachteten Bereich **Baugenehmigungsverfahren** im Jahr 2021 neben den neu eingehenden Bauanträgen auch die **unerledigten** Bauanträge merklich reduzieren. Dazu trägt die derzeitige personelle Besetzung mit bei. Auf die zukünftigen Veränderungen sollte die Stadt frühzeitig reagieren.

Die Rahmenbedingungen mit einem unterstützenden **Programm** und hinterlegten Checklisten sind gut. Allerdings kann die aktuellste Version des Programms aufgrund von technischen Problemen noch nicht genutzt werden. Teilweise wurden in der Vergangenheit Erfassungsmöglichkeiten nicht genutzt. Daher konnten im Zeitraum der Prüfung sowohl die **Laufzeiten** für die Bearbeitung der Bauanträge nicht ausgewertet werden als auch die Anzahl der eingeholten **Stellungnahmen** nicht beziffert werden.

Der Prozess des **einfachen** Baugenehmigungsverfahrens zeigt auf, dass das Vier-Augen-Prinzip in Dormagen durchgängig gewährleistet ist. Sowohl bei den eingehenden neuen Anträgen als auch beim Altaktenbestand ist die Digitalisierung eingeleitet bzw. befindet sich im Umsetzungsprozess.

Die Unterstützung der Bauwilligen in der Stadt Dormagen kann durch einen präsenteren **Internetauftritt** verbessert werden. Die in die Sachbearbeitung integrierte **Bauberatung** ist eine gute Unterstützung für den anschließenden Bearbeitungsprozess.

Die Stadt Dormagen hat bereits **Ziele, Zielwerte** und **Kennzahlen** für den Bereich der Bauaufsicht gebildet. Auch ein **Berichtswesen** ist seit Jahren aufgebaut.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die Freistellungsverfahren sowie 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. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie 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.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die dem/ der Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Arten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Die **Stadt Dormagen** hat eine Gebietsfläche von 85,49 qkm. In Dormagen lebten zum 01. Januar 2020 insgesamt 64.340 Einwohner. Im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen verfügt Dormagen über eine mittlere Gebietsfläche. Der Median liegt bei 88,74 qkm. Mit der Einwohnerzahl liegt Dormagen dagegen unterhalb des 1. Viertelwertes von 67.663 Einwohnern. Es ergibt sich eine Bevölkerungsdichte von 753 Einwohnern je qkm. Damit liegt Dormagen unterhalb des Median von 846.

Die Stadt Dormagen teilt sich in zwölf größere Stadtteile auf. Daneben gibt es kleine Ortsteile und einen Außenbereich mit Einzelhöfen.

Folgende Baugebiete mit einer Bebauung in nennenswerter Größenordnung standen im Prüfungszeitraum an bzw. sind in Planung:

- Stürzelberg mit 16 Wohneinheiten 2021
- Hackenbroich mit 5 Wohneinheiten 2019/2020
- Taubenweg in Zons mit 25 Wohneinheiten 2019/2020

in Planung

- Malerviertel ca. in zwei Jahren mit 800 Wohneinheiten
- Beethovenquartier ca. in drei Jahren mit 400 bis 600 Wohneinheiten.

Darüber hinaus ist die Stadt Dormagen wie kaum eine andere große kreisangehörige Kommune als Chemiestandort geprägt. 52 Prozent der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes in Dormagen sind der Chemie zuzurechnen, während es im Landesmittel lediglich rund vier Prozent sind.[18]

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	46	33	46	52	59	97	32
Fälle je qkm	3,50	2,41	3,51	5,02	5,95	9,00	32
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	1,67	0,00	1,26	2,54	7,37	36,89	32
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	91,97	50,46	75,95	84,06	90,30	96,58	22
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	6,35	2,93	7,48	10,92	13,27	18,57	22

Einwohnerbezogen liegt die Zahl der Bauanträge in der Stadt Dormagen niedrig. Auch bezogen auf die Fläche ergibt sich in Dormagen ein niedriger Wert. Es ist gegenüber dem Vorjahr mit 42 Fällen je 10.000 Einwohnern bzw. 3,12 Fällen je qkm lediglich eine kleine Steigerung erkennbar. Allerdings waren die Möglichkeiten für neuen Wohnraum gering, wie die Aufzählung zuvor deutlich macht. Mit der Umsetzung der eingangs beschriebenen Bebauungspläne werden sich die Fallzahlen zukünftig deutlich weiter erhöhen.

[18] Quelle: Kommunalprofil Dormagen von der LDB NRW, Seite 16 vom 29. Oktober 2020

Entwicklung der Fallzahlen für Dormagen

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	4	5
Bauanträge gesamt	263	294
davon im einfachen Genehmigungsverfahren	243	275
davon im normalen Genehmigungsverfahren	20	19
Baugenehmigungen	250	279
Ablehnungen	8	3

Durch die Überarbeitung der Landesbauordnung (BauO NRW 2018) sind seit 2019 mehr Bauvorhaben genehmigungsfrei und Abrisse nur noch anzeigepflichtig. Dies hat nach Auskunft der Stadt einerseits zunächst zu einem geringeren Antragsaufkommen geführt. Andererseits führten die Änderungen aufgrund der Ausweitung der genehmigungsfreien Bauvorhaben zu einem erhöhten Bauberatungsbedarf für die Beschäftigten der Bauaufsicht.

Von 2019 nach 2020 ist trotzdem eine Zunahme an Bauanträgen zu verzeichnen. Das betrifft vor allem die einfachen Genehmigungsverfahren, während die normalen Genehmigungsverfahren stabil blieben. Die Freistellungsverfahren spielen in Dormagen bisher nur eine untergeordnete Rolle.

Die Zahl der Baugenehmigungen folgt den Bauanträgen, das hat dann auch Einfluss auf den Bestand an unerledigten Bauanträgen. Weitere Ausführungen hierzu unter Ziffer 5.3.6 dieses Berichts.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit einer Bauaufsicht, da dadurch ggf. zahlreiche unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Zu den Stellungnahmen erfolgen weitere Ausführungen unter Ziffer 4.3.4 dieses Berichts.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Die Bauaufsicht der Stadt Dormagen kann regelmäßig die gesetzlich vorgegebenen Fristen einhalten. Fehlenden Anzeigen über den Baubeginn wird regelmäßig nachgegangen.

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

Die **Stadt Dormagen** konnte die Frist von zwei Wochen nach § 71 Abs.1 der ab dem 01. Januar 2019 geltenden BauO NRW (nachfolgend BauO NRW 2018)[19] im Regelfall einhalten. Trotz der mit Corona verbundenen Einschränkungen konnten die Eingangsbestätigungen immer

[19] Die Änderungen der BauO NRW zum 02. Juli 2021 wurden im Bericht nicht berücksichtigt.

rechtzeitig versendet werden. Die erforderliche Prüfung auf Vollständigkeit erfolgte ebenfalls innerhalb der Frist.

Die Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 BauO NRW 2018 werden in der Stadt Dormagen grundsätzlich immer gleichzeitig eingeholt. Eine Ausnahme kann dann gegeben sein, wenn sich eine Stellungnahme erst im Verfahren ergibt. Es werden immer nur die erkennbar notwendigen Stellungnahmen angefordert. Sofern nötig, werden Unterlagen kopiert oder eingescannt. Falls im Rahmen der vorhergehenden Bauberatung erkennbar, werden Mehrausfertigungen der Unterlagen angefordert.

Bei Bauanträgen im einfachen Baugenehmigungsverfahren hatte die Bauaufsichtsbehörde gemäß § 64 Abs.2 BauO NRW 2018 innerhalb von sechs Wochen zu entscheiden. Für die Beteiligung anderer Behörden und Dienststellen galt wiederum nach § 64 Abs.2 BauO NRW 2018 eine Verlängerungsmöglichkeit von sechs Wochen. Da die Genehmigungsfrist jedoch erst beginnt, sobald die Bauvorlagen vollständig sind und alle Stellungnahmen vorliegen, addierte sich die Entscheidungsfrist im einfachen Genehmigungsverfahren bei vollständigen Bauvorlagen somit in der Regel auf zwölf Wochen. Diese Frist konnte von der Bauaufsicht Dormagen häufig eingehalten werden.

Eine Ausnahme hiervon bilden Bauvorhaben im planungsrechtlichen Außenbereich. Die wenigsten Bauanträge gehen mit vollständigen Unterlagen bei der Bauaufsichtsbehörde ein.

Auch wenn die Entscheidungsfristen in der Regel eingehalten werden können, so betragen die Gesamtlaufzeiten von Antragseingang bis Erteilen eines Bescheides im Einzelfall mehrere Monate. Dann nutzt die Bauaufsicht der Stadt Dormagen die gesetzliche Verlängerungsmöglichkeit.

Falls nötig, benachrichtigt die Bauaufsicht der Stadt Dormagen entsprechend § 72 BauO NRW Angrenzer, wenn eine Überprüfung von Abweichungen oder Befreiungen erforderlich war. Nach § 72 Abs. 2 BauO NRW entfällt die Benachrichtigung, wenn die zu benachrichtigenden Angrenzer die Lagepläne und Bauzeichnungen unterschreiben. Die Bauaufsicht der Stadt Dormagen benachrichtigt dann, wenn es gesetzlich erforderlich ist und der Bauherr im Vorfeld nicht selber klären konnte oder es ihm nicht bewusst war.

In der Stadt Dormagen sind zwei Baukontrolleure in Vollzeit beschäftigt. Den erteilten Baugenehmigungen wird regelmäßig nachgegangen, soweit keine Anzeigen über den Baubeginn erfolgen. Daraus resultiert eventuell, dass die erteilte Baugenehmigung gemäß § 75 Abs. 1 BauO NRW erloschen ist, weil entweder mit dem Bau nicht innerhalb von drei Jahren begonnen wurde oder die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen wurde.

In der Bauaufsicht der Stadt Dormagen werden nachprüfbare Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeitenden in den Dienstbesprechungen festgelegt. Diese finden wöchentlich mit einer Protokollierung statt.

→ **Empfehlung**
Die Ergebnisse der wöchentlichen Dienstbesprechung bei der Bauaufsicht der Stadt Dormagen könnten zum Aufbau eines Kriterienkataloges (Datei) genutzt werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Dormagen stellt über

eine schriftliche Verfügung sicher, dass der Sachbearbeitung ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die Festsetzung von Gebühren zur Verfügung steht. Damit haben die Beschäftigten in der Bauaufsicht Dormagen einen Ermessensspielraum. Die Stadt Dormagen wird nach eigenen Angaben die Rahmensätze zeitnah nach der erfolgten Umstellung auf die aktuellste Version der eingesetzten Fachsoftware überarbeiten. Grundlage sollen die aktualisierten Richtlinien des Deutschen Städtetags sein. Diese Aktualisierung ist allerdings zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht abgeschlossen.

4.3.3 Geschäftsprozesse

- Zur Unterstützung der Beschäftigten in der Bauaufsicht Dormagen werden Checklisten eingesetzt.

- **Feststellung**
  Seit Mitte 2021 kann die neueste Version der eingesetzten fachspezifischen Software nicht genutzt werden.
  Die Bauaufsicht der Stadt Dormagen bietet Optimierungspotenzial für eine zügigere Bearbeitung der Bauanträge.

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 sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die Bauaufsicht der **Stadt Dormagen** hat die Geschäftsprozesse eindeutig festgelegt und gibt den Beschäftigten für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge Checklisten zur sicheren Sachbearbeitung an die Hand. Damit kann die Bearbeitung der

- Anträge auf Genehmigungsfreistellung
- Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren
- Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren

unterstützt werden. Die Checklisten sind in der fachspezifischen Software hinterlegt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung bearbeitete die Bauaufsicht der Stadt Dormagen die Bauanträge vollständig in Papierform. Der Anschluss an das Bauportal des Landes NRW ist zwar vorgesehen, aufgrund der derzeitigen internen programmbedingten Hindernisse nicht umsetzbar. Mit der neuesten Version der eingesetzten fachspezifischen Software, die im Juni 2021 aufgespielt wurde, wäre der digitale Anschluss an das Bauportal.NRW möglich. Jedoch ist die Kassenschnittstelle zum städtischen Finanzverfahren seitdem nicht mehr nutzbar. Der Programmhersteller arbeitet an einer zeitnahen Lösung. Somit muss in der Zwischenzeit weiterhin die ältere Softwareversion genutzt werden, um nicht manuelle Gebührenbescheide und Sollstellungen erteilen zu müssen. Die Leitung der Bauaufsicht der Stadt Dormagen hat ständigen Kontakt zum Hersteller.

Aufgrund der beschriebenen Softwareprobleme ist es derzeit auch nicht möglich, Stellungnahmen digital zu versenden und zu empfangen.

Für die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht sind außer den Personalzuweisungsverfügungen keine schriftlichen Regelungen getroffen. Dazu gehören auch Regelungen zu den Entscheidungsbefugnissen. Weitere Ausführungen erfolgen unter dem Punkt 4.3.4.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen bzw. Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadtverwaltung Dormagen gliedert sich in vier Dezernate mit Fachbereichen und Stabsstellen, die vom Bürgermeister und drei Beigeordneten geleitet werden. Innerhalb der Fachbereiche erfolgt eine Untergliederung auf Produkte bzw. Sparten.

Im Geschäftsbereich des technischen Beigeordneten, dem Dezernat 4 gliedert sich der Fachbereich 61 – Städtebau in die Produkte

- Liegenschaften und Umweltschutz
    - mit Klimaschutzmanagerin
- Stadtplanung sowie
- Bauaufsicht und Bauverwaltung.

Der Denkmalschutz, der in Dormagen eine übergeordnete Rolle bei Bauanträgen für Bestandsbauten spielt, ist allerdings im Geschäftsbereich des Bürgermeisters, dem Dezernat 1 zugeordnet. Dort gliedert sich der Fachbereich 17 – Bürger- und Ratsangelegenheiten in die Produkte:

- Gleichstellung von Mann und Frau mit der Gleichstellungsbeauftragten
- Repräsentationen und Denkmalschutz mit dem Denkmalschutzbeauftragten
- Ratsbüro, Ideen- und Beschwerdemanagement sowie
- Bürgerbeteiligung, Bürgerengagement und Seniorenförderung

Die Denkmalliste der Stadt Dormagen umfasst 164 Baudenkmäler, darunter 73 Wohn- und Geschäftshäuser oder öffentliche Gebäude, 61 Wegekreuze, Kapellchen oder Bildstöcke, zwölf Kirchen oder Klöster, zehn landwirtschaftliche Anwesen sowie acht Stadtmauern, Tore, Türme oder Platzanlagen.[20]

In der Mehrzahl der Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit eigener Bauaufsicht ist die Untere Denkmalschutzbehörde zumindest im gleichen Dezernat angesiedelt. Damit ist in der Regel ein schneller Austausch bei Bauanträgen gewährleistet.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte prüfen, ob eine Verlagerung der Unteren Denkmalschutzbehörde in das Dezernat 4 sinnvoll ist, um die Stellungnahmeverfahren möglichst zu beschleunigen.

[20] Quelle: Wikipedia, Liste der Baudenkmäler in Dormagen

4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

- Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Dormagen weitgehend effektiv gestaltet.

- **Feststellung**
  Bislang wurden keine Delegationsregelungen für die Bescheiderteilung getroffen.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln 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.

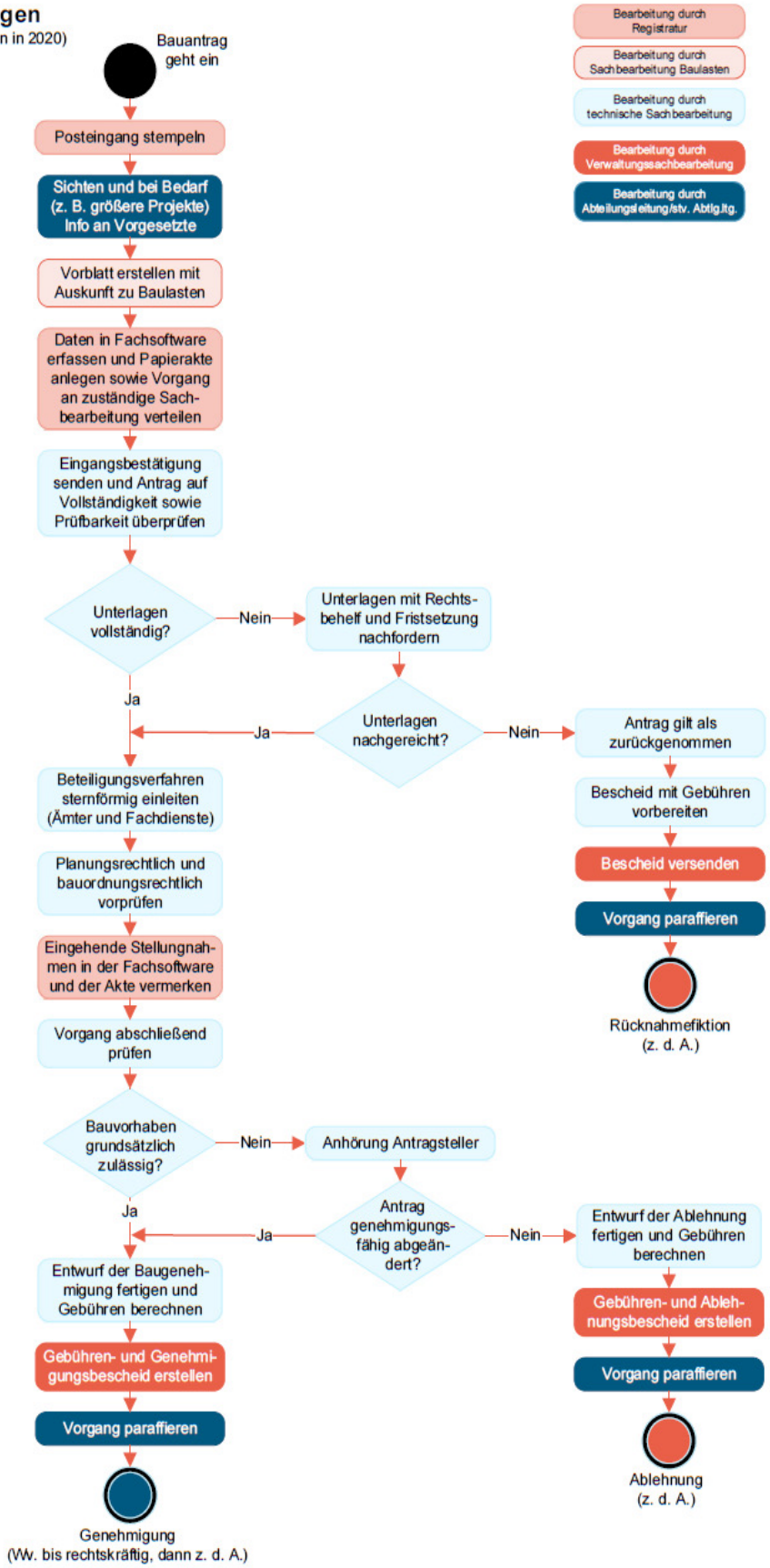
Bei sämtlichen Bescheiden (auch Gebührenbescheiden) erfolgt nach Vorbereitung und Unterschrift durch die Sachbearbeitenden die Mitzeichnung durch die Abteilungsleitung des Bauordnungsamtes der **Stadt Dormagen**. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip stellt eine wichtige Maßnahme des Korruptionsschutzes dar. Trotzdem sollte die Erteilung der Bescheide in einfachen Fällen durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erfolgen. Dies reduziert einen "Flaschenhalseffekt" gegenüber der jetzigen vollständigen Verantwortung bei der Abteilungsleitung. Die Korruptions-Prävention sollte dann in diesen einfachen Fällen durch Stichproben gewährleistet werden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dormagen sollte Regelungen zu internen Unterschriftsbefugnissen im Baugenehmigungsverfahren erarbeiten, um einerseits zügige Durchlaufzeiten zu ermöglichen, aber andererseits auch der Korruptionsprävention weiterhin gerecht zu werden.

Prozessablauf Dormagen

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)

Seite 1 von 1



Das Anforderungsschreiben enthält die nach der BauO NRW 2018 erforderlichen Angaben. Das sind

- die Fristsetzung,
- die konkrete Bezeichnung der fehlenden Unterlagen,
- der Hinweis auf die Rechtsfolge bei Nichteinhalten der Frist und
- der Hinweis auf die entstandenen Gebühren für die Vorprüfung.

Nach Vervollständigung der Unterlagen kann der Antrag weiterbearbeitet werden. Das beinhaltet unter anderem das Stellungnahmeverfahren. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Die Stadt Dormagen konnte die Anzahl der Stellungnahmen programmbedingt nicht auswerten.

Nachfolgend werden die eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Bauantrag als Orientierung für die Stadt Dormagen dargestellt.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,95	2,88	3,63	5,32	9,68	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,55	2,55	3,21	4,53	9,09	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	0,20	0,39	0,57	0,83	1,63	20

Wie aus der Anzahl der Werte in der rechten Spalte ersichtlich wird, ergibt sich die Kennzahl „Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag“ bei einigen Kommunen nicht aus der Addition der internen und externen Stellungnahmen. Die Aufteilung nach internen sowie externen Stellungnahmen ist nicht allen Kommunen möglich. Dagegen kann die Summe der eingeholten Stellungnahmen von fast allen im Vergleich enthaltenen Kommunen angegeben werden.

→ **Empfehlung**
Die Bauaufsicht der Stadt Dormagen sollte die Möglichkeit nutzen, die eingeholten Stellungnahmen auswerten zu können, um Störgrößen auszuschließen.

4.3.5 Digitalisierung

→ **Feststellung**
Die Bearbeitung der Bauanträge in der Stadt Dormagen erfolgt derzeit fast vollständig papierhaft. Erste Vorbereitungen zur digitalen Sachbearbeitung wurden auf den Weg gebracht. Die Digitalisierung der Altakten ist aktuell noch nicht eingeleitet, jedoch als letzter Baustein im Digitalisierungsprozess vorgesehen.

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. Dies bedeutet, dass die Städte z.B. Baugenehmigungsverfahren bis zum 31. Dezember 2022 digital anbieten müssen[21]. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW im Jahr 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe[22] wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG NRW auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

Durch ein digitales Bauantrags- und Beteiligungsverfahren lassen sich die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postlaufzeiten. Zum anderen kann die Stadt Doppelerfassungen und Medienbrüche vermeiden. Die Beschäftigten können die Anträge und Pläne der Bauwilligen direkt digital in die Fachsoftware übertragen und dort bearbeiten. Beteiligte Stellen können ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung bei diesen Ämtern ebenfalls zu einer Reduzierung des Aufwands.

In der **Stadt Dormagen** gehen Bauanträge derzeit sowohl papierhaft als auch über das Dokumentenmanagementsystem in der Zentrale im Rathaus eingescannt ein. Die beigefügten Zeichnungen können wegen ihrer Größe zurzeit noch nicht eingescannt werden.

→ **Empfehlung**
Zur Unterstützung der vollständigen Digitalisierung der Bauanträge sollte ein DIN A 0-Scanner im Technischen Rathaus der Stadt Dormagen eingesetzt werden.

Dieser Scanner könnte dann sowohl vom Fachbereich Städtebau als auch dem Eigenbetrieb Dormagen und den Technischen Betrieben Dormagen genutzt werden. Die weiteren digitalen

[21] Siehe hierzu auch den Teilbericht IT-Prüfung.

[22] aus den kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

Möglichkeiten sind wegen der bereits beschriebenen Softwareprobleme aktuell nicht nutzbar. Sobald diese Probleme gelöst sind, sollen die Bauwilligen möglichst sämtliche Anträge digital einreichen können. Dann sollen auch die Möglichkeiten des Bauportal.NRW genutzt werden. Für das Altaktenarchiv ist eine Digitalisierung erst nach Einführung der digitalen Bauakte vorgesehen. Das Altaktenarchiv ist klassisch nach Straße und Hausnummer sortiert. Somit können die für die Bearbeitung von Anträgen erforderlichen Vorgänge im Regelfall einfach aufgefunden werden. Das Altaktenarchiv ist wegen fehlender räumlicher Ressourcen teilweise ausgelagert. Aufgrund der räumlichen Nähe sind die notwendigen angeforderten Akten aber kurzfristig lieferbar.

4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ Die Sachbearbeitenden in der Bauaufsicht der Stadt Dormagen konnten im Jahr 2020 die unerledigten Bauanträge weiter reduzieren.

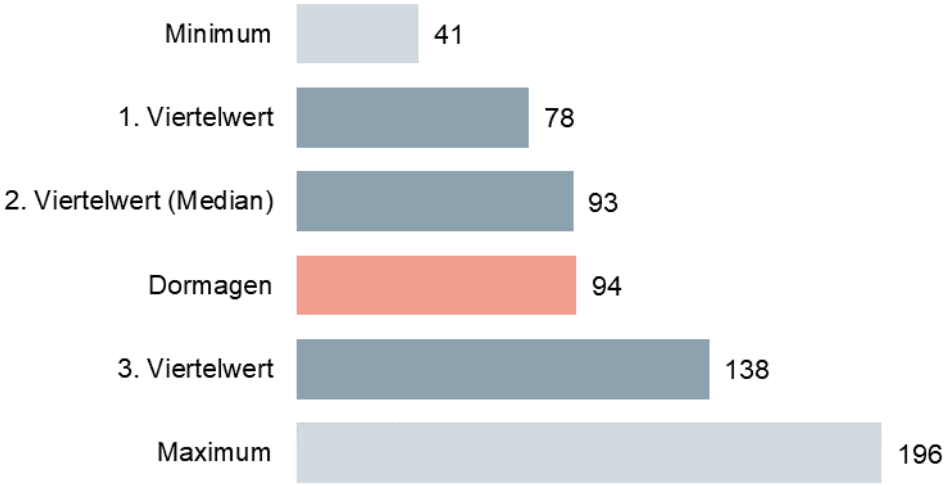
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

In der **Stadt Dormagen** wird bislang keine personelle Unterscheidung zwischen der Bearbeitung von Bauanträgen, für den Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und für die Bauberatung getroffen. Auf eine Abgrenzung wurde aufgrund der niedrigen Fallzahlen bei den Bauvoranfragen verzichtet. Die gpaNRW hat daher die zusammenfassende Kennzahl Sachbearbeitung Bauaufsicht inklusive Bauberatung gebildet. Darin sind sowohl das eingesetzte Personal als auch die Fallzahlen für Bauanträge, förmliche Bauvoranfragen und Bauberatung enthalten.

Von der Stadt Dormagen wurden für den zuvor beschriebenen Bereich der Bauaufsicht im Jahr 2020 insgesamt 4,77 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,90 Vollzeit-Stellen. Auf die Sachbearbeitung entfielen somit 3,87 Vollzeit-Stellen. Mit diesen Stellenanteilen sind sowohl die eingehenden Bauanträge als auch die Bauvoranfragen zu bearbeiten. Das waren in 2020 insgesamt 363. Interkommunal positioniert sich der Wert je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wie folgt:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



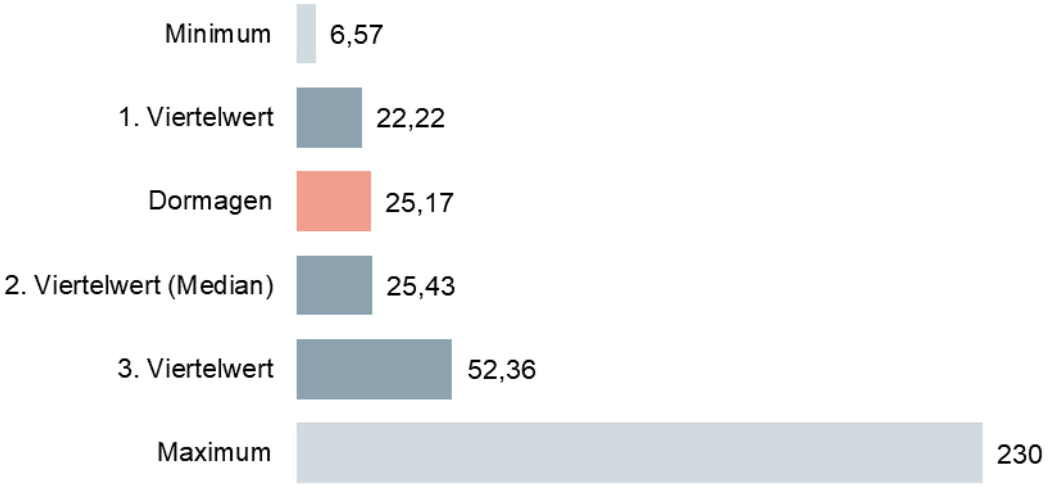
In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Positionierung leicht oberhalb des Median lässt auf eine sachgerechte Stellenbesetzung schließen. In 2019 lag der Wert bei niedrigerer Stellenbesetzung mit 112 noch höher. Es waren 333 Fälle mit 3,00 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung Bauaufsicht zu verzeichnen.

Allerdings konnte die Bauaufsicht der Stadt Dormagen im Betrachtungszeitraum ihre unerledigten Antragseingänge aus Vorjahren weiter reduzieren. Diese lagen am 01. Januar 2019 noch bei 85. Zum 01. Januar 2020 lagen sie bei 74.

Die unerledigten Fälle werden den neu eingehenden Fällen gegenübergestellt. Das Verhältnis und die interkommunale Positionierung ergibt sich aus der nachfolgenden Grafik.

Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent 2020



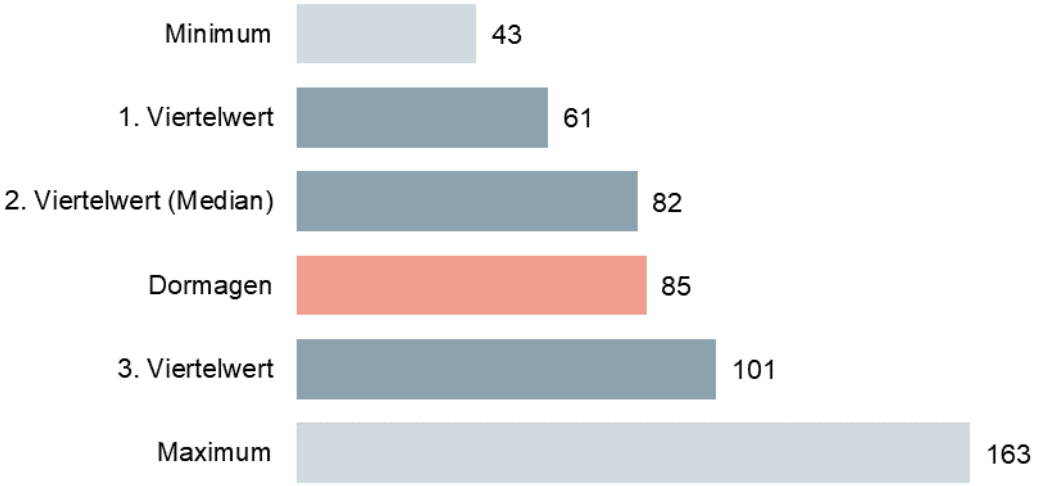
In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Aufgrund des Stellenzuwachses in 2020 konnten die unerledigten Bauanträge bis zum Ende des Jahres auf 58 reduziert werden. Bei gleicher Höhe des Antragseingangs sinkt die Kennzahl damit auf knapp 20 Prozent. Damit würde sich die Stadt Dormagen im interkommunalen Vergleich unterhalb des 1. Viertelwertes positionieren.

Um feststellen zu können, ob mit der derzeitigen personellen Besetzung ein zügiger Abbau der Altfälle erfolgen kann, ist es wichtig, zu wissen, wieviel Fälle die Beschäftigten in der Bauaufsicht der Stadt Dormagen im Jahr erledigen können.

Dazu werden sowohl die 279 erteilten Baugenehmigungen und drei Ablehnungen als auch die 45 Vorbescheide berücksichtigt.

Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Mit ihrer Leistung erreichen die Beschäftigten in der Bauaufsicht der Stadt Dormagen einen über dem Median liegenden Wert. Aktuell verfügen ca. 75 Prozent der eingesetzten Personen über eine mehrjährige Erfahrung in der Bauaufsicht. Das ist für die sachgerechte Erledigung vorteilhaft. Allerdings werden mehrere Beschäftigte die Bauaufsicht der Stadt Dormagen in den kommenden Jahren altersbedingt verlassen. Da gleichzeitig die neuen Baugebiete (siehe Punkt 4.3.1) zu einem deutlich höheren Antragsaufkommen führen werden, sollte die Stadt Dormagen rechtzeitig reagieren.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte frühzeitig die personellen Voraussetzungen schaffen, um die sach- und zeitgerechte Bearbeitung von Bauanträgen auch zukünftig gewährleisten zu können.

4.3.7 Bauberatung

→ **Feststellung**
Der Internetauftritt der Stadt Dormagen für den Bereich Baugenehmigung bietet Optimierungsmöglichkeiten.

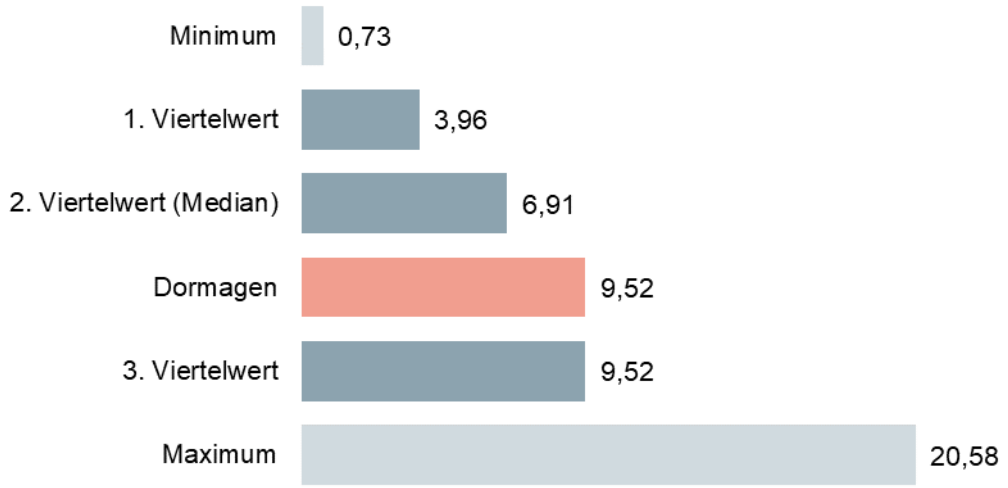
Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Sofern Bauwillige ihren nicht genehmigungsfähigen Bauantrag nicht freiwillig zurücknehmen, ist die Kommune verpflichtet, einen Ablehnungsbescheid zu erteilen.

In der **Stadt Dormagen** wurden in 2019 16 und in 2020 28 Bauanträge zurückgenommen. Ablehnungsbescheide wurden 2019 in acht und 2020 in drei Fällen durch die Stadt erteilt.

Für die Rücknahmen ergibt dies folgende interkommunale Positionierung:

Zurückgenommene Bauanträge 2020 in Prozent



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt Dormagen liegt bei den zurückgenommenen Bauanträgen auf der Höhe des 3. Viertelwertes. Das bedeutet, dass 75 Prozent der großen kreisangehörigen Kommunen einen niedrigeren Wert aufweisen. 2019 lag der Wert bei 6,08 Prozent.

Die Ablehnungen werden der Summe der Bescheide gegenübergestellt:

Abgelehnte Bauanträge 2020

Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,92	0,00	0,80	2,33	4,51	7,39	29

Der prozentuale Anteil der abgelehnten Bauanträge liegt in Dormagen positiv niedrig in der Nähe des 1. Viertelwertes. 2019 lag der Wert deutlich höher bei 2,61 Prozent.

In der Stadt Dormagen ist keine eigene Stelle für die Bauberatung eingerichtet. Die Internetseite der Stadt Dormagen führt bei der Suche zu „Bauantrag“ auf die Seite „Baugenehmigung, Bauberatung, Bauantrag“. Informationen zur Bauberatung erfolgen allerdings dort nicht. Dafür wird an zwei Mitarbeiterinnen verwiesen. Die Informationen fußen noch nicht auf der aktuellen Änderung der Bauordnung in 2021.

Bei der Suche nach „Bauberatung“ öffnet sich die Seite „Bauberatung, Auskunft Baurecht und Bebauungsplan (B-Plan)“. Nach der Beschreibung werden dort allgemeine Fragen zum Baurecht in der Stadt beantwortet.

→ **Empfehlung**
Zur Unterstützung der Bauwilligen in der Stadt Dormagen sollte der Internetauftritt der Stadt Dormagen verbessert werden. Typische Schlagworte sollten schneller zum Ziel der Bauwilligen führen, um den Informationsbedarf direkt zu decken und Personalressourcen zu schonen.

Die Stadt Dormagen hat bewusst keine zentrale Bauberatung eingerichtet, weil mit der gewählten Aufteilung die Bauwilligen unmittelbar mit den Sachbearbeitenden Kontakt haben, die den eventuellen Bauantrag dann auch zu bearbeiten haben. Somit können die Sachbearbeitenden von Beginn an Fehler im Antragsverfahren vermeiden helfen.

Zukünftig ist in der Stadt Dormagen eine zentrale Online-Beratung geplant. Auch die Bauaufsicht der Stadt wird dann Online-Beratung anbieten.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ **Feststellung**
Die Stadt Dormagen kann bislang die Dauer von Genehmigungsverfahren nicht auswerten.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019[23] bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer

[23] Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

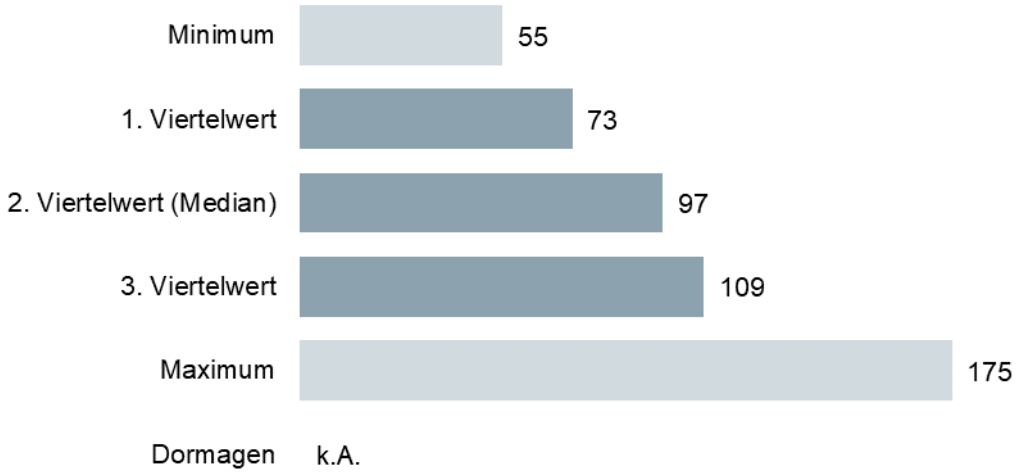
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

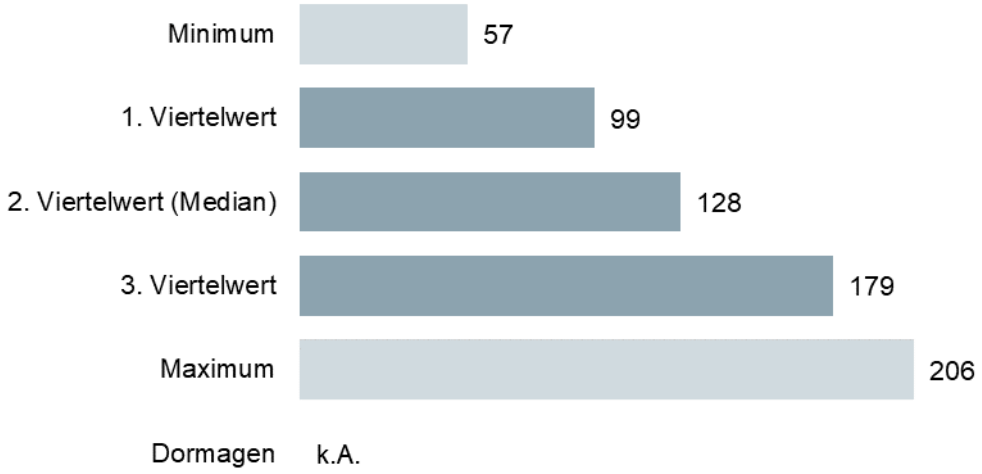
Die **Stadt Dormagen** ist bislang programmbedingt nicht in der Lage, die Laufzeit von Bauanträgen auszuwerten. Daher werden nachfolgend die einzelnen Laufzeiten getrennt nach den verschiedenen Antragsverfahren aufgeführt, um der Stadt Dormagen eine Orientierungshilfe zu geben, wenn die Möglichkeit zur Auswertung eigener Verfahrensdauern besteht.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Laufzeit von Bauanträgen nach Vollständigkeit 2020

Grundzahl	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit normales Genehmigungsverfahren	k.A.	30	66	85	101	151	13
Laufzeit einfaches Genehmigungsverfahren	k.A.	30	36	53	67	82	12

Aus Sicht der gpaNRW ist die Ermittlung der Laufzeiten eine elementare Grundlage für die Steuerung der Bauaufsicht. Zum einen muss die Stadt überprüfen, ob die zuvor angeführte Orientierungsgröße von maximal 84 Tagen nach Antragseingang verlässlich eingehalten wird. Zum anderen sollte sie regelmäßig prüfen, ob und aus welchen Gründen es zu Verzögerungen in der Erledigung von Baugenehmigungsverfahren kommt. Dabei sollte eine Trennung zwischen den einzelnen Antragsverfahren berücksichtigt werden, da die Kennzahlen aus den Vergleichskommunen teilweise erhebliche Abweichungen zwischen den einzelnen Verfahrensarten ausweisen.

Mit der BauO NRW 2018 soll das Bauen in NRW gefördert und u.a. durch Verfahrensdigitalisierung vereinfacht und beschleunigt werden. Aus Transparenzgründen ist daher erstmals eine

Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt worden. Diese Berichtspflicht besteht jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Rechtsverordnung, die diese Berichtspflicht näher konkretisiert.

→ **Empfehlung**
Sobald die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Dormagen sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.

4.3.9 Transparenz und Steuerung

→ Die Bauaufsicht der Stadt Dormagen erstellt bereits seit Jahren vierteljährlich einen Produktbericht. Im Haushaltsplan sind Ziele definiert.

→ **Feststellung**
Die Zielerreichung für die definierten Ziele wird nur teilweise durch Kennzahlen überprüft.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Bauaufsicht der **Stadt Dormagen** hat im Haushaltsplan[24] Ziele definiert.

- Verkürzung der gesetzlichen Bearbeitungsfristen von Bauanträgen
- Qualitativ höherwertige Bauantragsunterlagen durch Bauberatung im Vorfeld

Zum ersten Ziel, der Verkürzung der Bearbeitungsfristen wird weiter ausgeführt[25]:

Auf der Grundlage von vollständigen Antragsunterlagen soll das Genehmigungsverfahren/das genehmigungsfreie Vorhaben bei

- Schwierigkeitsgrad 1 (Genehmigungsfreie Vorhaben nach § 63 BauO NRW 2018) nicht länger als eine Woche,
- Schwierigkeitsgrad 1 (einfache Baugenehmigungsverfahren nach § 64 BauO NRW 2018) nicht länger als vier Wochen,
- Schwierigkeitsgrad 3 (Vorhaben, die der Beteiligung externer Behörden bedürfen, bei denen Ausnahmen, Befreiungen oder Baulasten notwendig sind) nicht länger als zwei Monate dauern. Hierzu zählen die Baugenehmigungsverfahren nach § 65 BauO NRW 2018 sowie die einfachen Genehmigungsverfahren nach § 64 BauO NRW 2018, die die vorgenannten Kriterien erfüllen.

[24] Haushaltsplan 2021 Band 2, Seite 342

[25] ebenda, Seite 344

Für die Zielerreichung wurde die Kennzahl „Fristeinhaltungsgrade in Prozent“ gebildet. Zudem werden in der nachfolgenden Tabelle sowohl Zielwerte mit Plandaten als auch Kennzahlen mit Istdaten abgebildet.

Unter Ziffer 4.3.8 dieses Berichts hat die gpaNRW die Bearbeitungszeiten unterschieden nach einfachen und nach normalen Baugenehmigungsverfahren. Die Bearbeitungszeiten für die genehmigungsfreien Vorhaben haben wir nicht berücksichtigt, da diese bei den meisten Kommunen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Tabelle „Entwicklung der Fallzahlen für Dormagen“ unter Ziffer 4.3.1 bestätigt das auch für Dormagen.

Sofern die Grafiken „Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020“ und „Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020“ zugrunde gelegt werden, würde der Zielwert für Schwierigkeitsgrad 2 mit 28 Tagen den Minimalwert bei der Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) darstellen. Der Zielwert für den Schwierigkeitsgrad 3 mit 60 Tagen würde bei der Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) unterhalb des 1. Viertelwertes liegen und damit besser als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Zum zweiten Ziel, der qualitativ höherwertigen Bauantragsunterlagen durch Bauberatung im Vorfeld werden keine Kennzahlen zur Unterstützung erhoben.

Das könnte zum Beispiel wie unter Ziffer 4.3.7 analysiert der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge an den gesamten Bauanträgen sein.

Positiv ist für die Bauaufsicht der Stadt Dormagen anzuführen, dass vierteljährlich ein Produktbericht erstellt wird, in dem die jeweiligen Mengen für

- Baugenehmigungsverfahren (§ 65 BauO NRW 2018),
- Genehmigungsfreie Bauvorhaben (§ 63 BauO NRW 2018),
- einfache Baugenehmigungsverfahren (§ 64 BauO NRW 2018),
- Bauvoranfragen,
- Sonstige Verfahren und
- Auskünfte aus dem Allgemeinen Liegenschaftskataster

jeweils mit ihrem/ihrer

- Vorjahres-Istwert,
- Planwert für das laufende Jahr,
- Ist zum Stichtag des laufenden Jahres,
- Prognose für das laufende Jahr und
- Abweichung Plan/Prognose

aufgeführt sind.

Diese Tabelle könnte noch mit der Anzahl der Baugenehmigungen und Ablehnungen angereichert werden. Damit würde auch jederzeit deutlich, ob, wie unter Ziffer 4.3.6 dieses Berichts angeführt, die Zahl der unerledigten Bauanträge weiterhin einen niedrigen Stand haben.

→ **Empfehlung**
Für die definierten Ziele sollte die Zielerreichung durch geeignete Kennzahlen überprüft werden. Diese könnten sowohl im Haushaltsplan als auch im Produktbericht dargestellt werden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Bauaufsicht

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
Baugenehmigung					
			E0.1	Die Ergebnisse der wöchentlichen Dienstbesprechung bei der Bauaufsicht der Stadt Dormagen könnten zum Aufbau eines Kriterienkataloges (Datei) genutzt werden.	181
F1	Seit Mitte 2021 kann die neueste Version der eingesetzten fachspezifischen Software nicht genutzt werden. Die Bauaufsicht der Stadt Dormagen bietet Optimierungspotenzial für eine zügigere Bearbeitung der Bauanträge.	183	E1	Die Stadt Dormagen sollte prüfen, ob eine Verlagerung der Unteren Denkmalschutzbehörde in das Dezernat 4 sinnvoll ist, um die Stellungnahmeverfahren möglichst zu beschleunigen.	183
F2	Bislang wurden keine Delegationsregelungen für die Bescheiderteilung getroffen.	184	E2.1	Die Stadt Dormagen sollte Regelungen zu internen Unterschriftsbefugnissen im Baugenehmigungsverfahren erarbeiten, um einerseits zügige Durchlaufzeiten zu ermöglichen, aber andererseits auch der Korruptionsprävention weiterhin gerecht zu werden.	184
			E2.2	Die Bauaufsicht der Stadt Dormagen sollte die Möglichkeit nutzen, die eingeholten Stellungnahmen auswerten zu können, um Störgrößen auszuschließen.	186
F3	Die Bearbeitung der Bauanträge in der Stadt Dormagen erfolgt derzeit fast vollständig papierhaft. Erste Vorbereitungen zur digitalen Sachbearbeitung wurden auf den Weg gebracht. Die Digitalisierung der Altakten ist aktuell noch nicht eingeleitet, jedoch als letzter Baustein im Digitalisierungsprozess vorgesehen.	187	E3.1	Zur Unterstützung der vollständigen Digitalisierung der Bauanträge sollte ein DIN A 0-Scanner im Technischen Rathaus der Stadt Dormagen eingesetzt werden.	187
			E3.2	Die Stadt Dormagen sollte frühzeitig die personellen Voraussetzungen schaffen, um die sach- und zeitgerechte Bearbeitung von Bauanträgen auch zukünftig gewährleisten zu können.	191

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
F4	Der Internetauftritt der Stadt Dormagen für den Bereich Baugenehmigung bietet Optimierungsmöglichkeiten.	191	E4	Zur Unterstützung der Bauwilligen in der Stadt Dormagen sollte der Internetauftritt der Stadt Dormagen verbessert werden. Typische Schlagworte sollten schneller zum Ziel der Bauwilligen führen, um den Informationsbedarf direkt zu decken und Personalressourcen zu schonen.	193
F5	Die Stadt Dormagen kann bislang die Dauer von Genehmigungsverfahren nicht auswerten.	193	E5	Sobald die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Dormagen sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.	196
F6	Die Zielerreichung für die definierten Ziele wird nur teilweise durch Kennzahlen überprüft.	198	E6	Für die definierten Ziele sollte die Zielerreichung durch geeignete Kennzahlen überprüft werden. Diese könnten sowohl im Haushaltsplan als auch im Produktbericht dargestellt werden.	199

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dormagen im Prüfgebiet Verkehrsflächen 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.

Verkehrsflächen

Der Stadt Dormagen liegen wesentliche technische und bilanzielle Grundlagen zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung vor. Zur Unterstützung des strategischen Erhaltungsmanagements sind dennoch weitere Optimierungen möglich. Bspw. sollten die Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank übereinandergelegt werden, so dass zu jedem Abschnitt Nutzungsdauern und Flächen vorliegen. Ebenso sollten die Erhaltungsaufwendungen und die Auszahlungen für Investitionen im Steuerungsinteresse künftig differenzierter verbucht und aufbereitet werden.

Die Technischen Betriebe Dormagen (TBD) arbeiteten im Verkehrsflächenmanagement mit einer Straßendatenbank sowie weiteren datentechnischen Dokumentationen. Im Zuge der für 2022 vorgesehenen Rekommunalisierung der Betriebe in Form einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung empfiehlt die gpaNRW die unterschiedlichen Datensysteme im Sinne der Vermeidung doppelter Datenhaltung und fehlerhafter Erfassungen sowie effizienterer Sachbearbeitung in der Straßendatenbank zusammenzuführen.

Optimierungspotenzial besteht auch in der Hinsicht, dass bislang im Verkehrsflächenmanagement noch keine Kostenrechnung eingesetzt wird.

Die Stadt Dormagen arbeitet mit strategischen Zielvorgaben für das Verkehrsflächenmanagement. Die Zielerreichung wird aber nicht anhand von Kennzahlen gemessen. Deshalb kann im Berichtswesen auch noch kein Abgleich im Interesse der wirtschaftlichen Zielerreichung erfolgen.

Das Aufbruchmanagement der Stadt Dormagen ist vom Grundsatz her gut aufgestellt. Die bestehenden Prozesse haben sich aus der jahrelangen Praxiserfahrung sowie aus der wiederkehrenden Zusammenarbeit mit den externen Vorhabenträgern entwickelt. Gleichwohl bestehen z.B. durch eine einheitliche Datenhaltung weitere Optimierungsmöglichkeiten.

Das Verkehrsflächenmanagement und die Kämmerei der Stadt Dormagen gewährleisten einen engen Informationsaustausch. Mit der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank werden aber zwei nicht kompatible Datensysteme bedient. Gegenseitige Zugriffsrechte sind bis auf ein Leserecht für das Verkehrsflächenmanagement in der Anlagenbuchhaltung nicht eingerichtet. Inventurrelevante Wertveränderung nimmt die Kämmerei nur maßnahmenorientiert vor. Vollständige körperliche Inventuren im Sinne der Vorgaben der Kommunalhaushaltsverordnung

(KomHVO NRW) erfolgten nicht in den vorgeschriebenen Zyklen. Eine neue Inventurrichtlinie sowie weitere Verfahrensoptimierungen sollen mit der Rekommunalisierung der TBD entwickelt werden.

Die Stadt Dormagen weist bei ihren Verkehrsflächen einen niedrigen Bilanzwert je qm aus. Dieser korrespondiert mit einem hohen Anlagenabnutzungsgrad und wird auch durch umfänglichere Flächenanteile bei den Anliegerstraßen und befestigten Wirtschaftswegen beeinflusst. Diese Straßenkategorien schlagen sich anteilig mit niedrigeren Vermögenswerten nieder. Die bisherigen Wertverluste durch Abschreibungen im Straßenvermögens konnte die Stadt nicht umfänglich ausgleichen. Der Bilanzwert sank von 2007 bis 2019 um 18 Mio. Euro bzw. von 64 Mio. Euro auf 46,0 Mio. Euro (ca. 29 Prozent).

Gegenläufig zu den nur noch niedrigen Restnutzungsdauern und dem hohen durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad zeigen die aktuellen Zustandszuordnungen ein positiveres Bild. Insofern ist nicht auszuschließen, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht.

Obwohl die Stadt Dormagen zu den Kommunen zählt, die im größeren Umfang Unterhaltungsaufwendungen einsetzen, bleibt ihr jährlicher Mitteleinsatz unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

Die Reinvestitionen der Stadt Dormagen können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht konkret analysiert werden. Aufgrund der bisherigen Bilanzwertverluste ist das Reinvestitionsengagement aber mindestens beizubehalten.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

5.3.1 Datenlage

→ **Feststellung**
Das Verkehrsflächenmanagement verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Auswertungen zur Flächenentwicklung in den Vorjahren sind aber programmtechnisch nicht möglich. Steuerungsrelevant arbeitet die Stadt nur mit bilanziellen Abnutzungsgraden. Die Finanzdaten und Flächendaten schreibt die Stadt vergleichsweise pauschal jährlich fort.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Das Verkehrsflächenmanagement ist dem **Technischen Betrieb Dormagen AöR (TBD)** übertragen. Die zum Zeitpunkt der Prüfung noch als Anstalt öffentlichen Rechts geführte Organisationseinheit wird 2022 rekommunalisiert. Die Organisationseinheit wird dann als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführt.

Zur Verwaltung des Verkehrsnetzes nutzt der TBD eine Straßendatenbank (siehe dazu auch das nachfolgende Kapitel). Hinterlegt sind die technischen Daten des Jahres 2020. Bei der Verwaltung der Flächenanteile verzichtet die Stadt Dormagen auf eine tiefergehende Kategorisierung der Straßen. Sie unterscheidet nicht wie andere Verwaltungen nach Anlieger-, Haupterschließungs-, Hauptverkehrs- und Hauptgeschäftsstraßen. Wohl aber differenziert sie nach befestigten und unbefestigten Wirtschaftswegen.

Der Betrieb lieferte aber keine historisierten Flächen für die Vorjahre 2015 bis 2019. Diese Daten liegen zwar archiviert vor. Aber eine entsprechende Datenaufbereitung war nicht möglich. Entsprechende Funktionen fehlen in der Straßendatenbank. Die Aufbereitung der Datenhistorie wäre nur mit erheblichem manuellem Aufwand möglich gewesen.

Den Zustand der Straßenflächen erfasste die Stadt Dormagen erstmalig im Rahmen der Vorbereitung der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008. Weitere darauf aufsetzende und/oder regelmäßige vollständige Zustandserfassungen nahm sie danach nicht vor. Gleichwohl erfolgen kontinuierliche Zustandsfortschreibungen im Zuge der Abnahme von aktuellen Straßenbaumaßnahmen. Dabei werden die dortigen Nebenstraßen und umgebenden Bereiche in die Zustandserhebung mit aufgenommen.

Für die Durchführung der körperlichen Inventur ist die Kämmerei der Stadt Dormagen zuständig. In der Anforderung durch die Kämmerei nimmt der Straßenbauleiter/-ingenieur die Zu standserfassungen und Zustandsbewertungen durch Inaugenscheinnahme vor. Die Vorgaben der gesetzlichen Inventurrichtlinien werden nach Darlegung der Kämmerei beachtet.

Die derzeitigen Flächenzuordnungen zu den Zustandsklassen 1 bis 5 stellen sich in Summe deckungsgleich zur Flächenerfassung nach den örtlichen Straßenkategorien dar.

Für die Fortschreibung der Gesamt- und Restnutzungsdauern ist ebenfalls die Kämmerei zuständig. Aufbereitet sind aber nur bilanzielle Nutzungsdauern der Anlagenbuchhaltung. Das Verkehrsflächenmanagement arbeitet darüber hinaus nicht mit Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Flächenanteilen.

Im Interesse des Substanzerhalts bei den Verkehrsflächen spielt die Frage der Nutzungsdauern eine wesentliche Rolle. Der Substanzerhalt kann sowohl aus technischer als auch aus buchhalterischer Sicht bewertet werden. In den Prüfungen sind häufig in Verbindung mit hohen Anlagenabnutzungsgraden deutliche bilanzielle Wertverluste festzustellen, obwohl sich das dann so ggf. nicht in den Zuständen der Verkehrsflächen widerspiegelt. Gegenteilig stellt sich in der Fläche teilweise auch bereits Handlungsbedarf im Interesse des Substanzerhalts dar. Wenngleich sich diese Situation vom bilanziellen Abnutzungsgrad noch nicht ableiten lässt. Insofern sollten die bilanziellen und technischen Nutzungsdauern im Interesse der strategischen Ausrichtung des Flächenmanagements annähernd identisch sein und nicht deutlich auseinanderfallen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte bei ihren Festlegungen zu den Nutzungsdauern eine Verknüpfung von Fläche und Vermögensgegenstand gewährleisten. Je Anlagegut bzw. Abschnitt sollten sowohl die bilanziellen als auch die technischen Daten vorliegen.

Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Flächenanteilen spiegeln die tatsächlichen Zustände realistischer wider.

Die Aufwendungen für ihre Verkehrsflächen sowie die Investitionen konnte die Stadt Dormagen in Form jährlicher Gesamtsummen für die Zeitreihe 2015 bis 2020 darlegen. Eine Vollkostenrechnung kommt in der Verkehrsflächenverwaltung dabei nicht zum Einsatz. Hierauf geht die gpaNRW nachfolgend im Kapitel 5.3.3 nochmals ein.

Im Finanzdatenpool fehlen sinnvolle Differenzierungen, mit denen ein sachgerechtes Finanzcontrolling und nachhaltiges Erhaltungsmanagement unterstützt werden könnte. Erhaltungsaufwendungen sollten nicht nur insgesamt, sondern insbesondere in der Unterscheidung nach Erhaltungsmaßnahmen, betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung verbucht werden. So ließen sich die zur Verfügung stehenden Mittel ggf. sachgerechter verteilen und optimaler einzusetzen.

In entsprechender Weise könnte die Stadt auch im investiven Bereich weiter differenzieren. Hier bietet sich die Trennung nach Neuinvestitionen sowie Reinvestitionen (Erneuerung, Um- und Ausbaumaßnahmen) an.

→ **Empfehlung**
Die Erhaltungsaufwendungen und die Auszahlungen für Investitionen sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet werden.

5.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**
Die Technischen Betriebe Dormagen setzten im Verkehrsflächenmanagement eine Straßendatenbank ein. Daneben führt der Betrieb aber auch weitere gesonderte Dokumentationen. Steuerungsrelevante finanzwirtschaftlichen Informationen erfasst die Kämmerei außerhalb der Straßendatenbank. Zusätzlicher Arbeits- und Erfassungsaufwand ist bei mehrfacher Datenpflege in diversen Dokumentationen nicht auszuschließen und birgt das Risiko von Fehlerquellen.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **TBD** setzen zur Unterstützung des Verkehrsflächenmanagements eine Straßendatenbank ein. Darin hinterlegt sind

- Leit- und –Funktionsdaten (bspw. Straßenabschnitte in der Klassifizierung Sammelstraßen und Anliegerstraßen),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Zustandsdaten nach Maßgabe der Ersterfassung sowie jeweilige Fortschreibungen aus Anlass örtlicher Straßenbaumaßnahmen.

Weitere Informationen wie bspw. die Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse) erfasst der Betrieb nicht in der Datenbank. Im Fall von Aufbrüchen schreibt er aber gesonderte formularbasierende Übersichten fort.

Zusätzliche Inventardaten wie die Beleuchtung und Signalanlagen hält der Betrieb ebenfalls gesondert vor. Bänke und ähnliche Ausrüstungsgestände verwaltet der Baubetriebshof. Informationen über sonstige Aspekte wie die Beschilderung, Geschwindigkeitsfestlegungen oder die ÖPNV-Nutzung sind weder in der Straßendatenbank noch in anderer Weise erfasst.

Damit verfügt die Stadt Dormagen an sich zwar über diverse technische Steuerungsgrundlagen. Eine Bündelung der Datensammlungen in der Straßendatenbank erscheint im Interesse der Steuerungsunterstützung sowie zur Vermeidung von Fehlerquellen durch Doppelerfassungen aber sinnvoll.

Die Straßendatenbank in der bisherigen Ausgestaltung dient organisatorisch nur den TBD als Steuerungs- und Managementsystem. Die Kämmerei der Stadt Dormagen hat keinen Zugriff. Die das Verkehrsflächenmanagement betreffenden finanzwirtschaftlichen Informationen verwaltet dagegen die Kämmerei gesondert. So verwalten die TBD in ihrer Straßendatenbank bspw. über die Zustandszuordnung hinaus keine daraus resultierenden Restnutzungsdauern oder aktuelle Zeitwerte und Dokumentationen zur Inventur. Hierauf geht die gpaNRW im späteren Kapitel „5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“ nochmals ein.

Finanzrelevant hinterlegen die TBD zudem auch noch keine Erhaltungsmaßnahmen mit entsprechenden Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand in der Straßendatenbank. Zu planende Bauprogramme stellt der Betrieb gesondert im „Straßen- und Wegekonzept" dar. Dabei handelt es sich um einen auf fünf Jahre ausgerichteten Maßnahmenplan, der mindestens alle zwei Jahre fortzuschreiben ist. Darin berücksichtigen die TBD die Zustände der Straßenabschnitte laut Datenbank und bspw. Maßnahmen der Versorgungsträger.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte ihr Erhaltungsmanagement unter Zuhilfenahme der Straßendatenbank effizienter aufstellen. Die Bündelung von technischen und finanzwirtschaftlichen Daten könnte die Schnittstellenprozesse zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement unterstützen und verbessern. Sinnvoll wäre, wenn alle Beteiligten auf die Informationen und Dokumentationen zugreifen könnten.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**
Die Technischen Betriebe Dormagen setzen im Verkehrsflächenmanagement noch keine Kostenrechnung ein.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Im Verkehrsmanagement arbeiteten die **TBD** noch nicht mit einer Kostenrechnung. Für die Arbeiten im manuellen Bereich standen lediglich Stundenaufzeichnungen zur Verfügung.

Nicht nur die Höhe der Erhaltungsaufwendungen, sondern auch die Differenzierung, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich gehandelt hat, sind entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige und wirtschaftliche Steuerung. Diese und noch weitere Differenzierungen, die kommunale Haushalte i. d. R. nicht liefern, lassen sich über eine Kostenrechnung ermitteln. Es könnte bspw. ermittelt werden, inwiefern viele kleine Erhaltungsmaßnahmen zu einem erhöhten Aufwand beitragen. Darauf abgestellt könnte geprüft werden, ob stattdessen bspw. eine Erneuerung des Anlagegutes wirtschaftlicher wäre.

Beim Aufbau der Strukturen einer Kostenrechnung sollten insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?
  „Datenfriedhöfe“ sollten vermieden werden. Daher sollte im ersten Schritt hinterfragt werden, welche Informationen und Daten für die nachhaltige Steuerung relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen den einzelnen Straßenflächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwegen, Parkflächen, Begleitgrün, unbefestigten Flächen etc. zu differenzieren.
  Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Weitere Differenzierungen könnten im Interesse der individuellen örtlichen Steuerungsrelevanz festgelegt werden.

- Die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.
  In der Straßendatenbank sollten die einzelnen Flächenarten separat nach Fahrbahnen, Geh-und Radwegen, usw. erfasst sein.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte im Verkehrsflächenmanagement eine Kostenrechnung einführen. Darüber ließe sich der vollständige Ressourceneinsatz transparent abbilden und objektive Wirtschaftlichkeitsvergleiche wären möglich.

Die Kostenrechnung muss dabei sowohl die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis wie auch die Fremdleistungen berücksichtigen. Bei Erfassung des manuellen Bereichs sollten alle Kostenarten einbezogen werden. Um die Eigenleistungen auswerten und steuern zu können, sind entsprechende Kostenstellen und Kostenträger einzurichten.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**
Die Stadt Dormagen arbeitet mit strategische Zielvorgaben für das Verkehrsflächenmanagement. Die Zielerreichung wird aber nicht anhand von Kennzahlen gemessen. Daher kann im Berichtswesen auch noch kein Abgleich im Interesse der wirtschaftlichen Zielerreichung erfolgen.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Wie beschrieben werden bei der **Stadt Dormagen** auf der Grundlage der Straßendatenbank keine Bauprogramme geplant, weil maßnahmenrelevante Grunddaten nicht erfasst sind. Alternativ schreibt die Stadt ihr langjähriges Fahrbahndeckenprogramm mindestens alle zwei Jahre im Straßen- und Wegekonzept fort. Dabei berücksichtigt sie auch die Erkenntnisse der aktuellsten Zustandszuordnungen. In ihrer Konzeption bezieht sie soweit möglich Maßnahmenplanungen der örtlichen Versorger mit ein.

Erklärtes Ziel ist, im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten weitere Substanzverluste zu verhindern und den Verfall der Verkehrsflächen zu reduzieren. Diese Zielsetzung korrespondiert mit den strategischen Vorgaben der Verwaltungsleitung. Neben der Erhaltung von Verkehrsflächen und Infrastruktur sind von dort als weitere strategische Ziele die Verkehrssicherheit und Unfallprävention sowie die Klimaprävention (Drainagefugen, Schwammbäume, Hochwasserschutz und -ableitung, etc.) vorgegeben.

Auf konkrete operative Ziele wird verzichtet. Nach Auffassung der bislang zuständigen TBD ergeben sich diese Ziele aus der Notwendigkeit der Aufgabenerfüllung.

Nach Maßgabe der vorgestellten strategischen Ziele wirkt der Betrieb aber dennoch aktiv dem fortgesetzten Trend der Wert- und Substanzverluste entgegen. Auf diesbezügliche Detailaspekte geht die gpaNRW noch in den folgenden Kapiteln 5.5 und 5.6 weiter ein.

Die Stadt arbeitet zur Unterstützung der strategischen Steuerung noch nicht mit Kennzahlen. Zudem beschränkt sich das bisherige Berichtswesen gegenüber dem Verwaltungsvorstand und den politischen Gremien bspw. auf die Deckenprogramme sowie die Straßenbeleuchtung und den Stromverbrauch.

→ **Empfehlung**
Die strategischen Zielvorgaben der Stadt Dormagen sollten durch Kennzahlen flankiert und messbar gemacht werden. Um die Erfüllung der strategischen Ziele überprüfen zu können und darüber zu informieren, sollte das Berichtswesen erweitert werden.

Die Zielvorgaben könnten bspw. über die folgenden Aspekte und Kennzahlenansätze konkretisiert werden:

- Bestimmung der Erneuerungsquote und daran orientiert die Festlegung eines realistischen Zielwerts, der künftig erreicht werden soll.
- Festlegung, welchen Anteil die Instandsetzung an der Unterhaltung insgesamt haben soll.
- Vorgabe, dass das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen im Durchschnitt oberhalb der Zustandsklassifizierung 3,0 liegen soll.
- Ansatz, dass die Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 maximal einen Anteil von 15 Prozent haben sollen.

Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu halten, bedarf es regelmäßiger Zustandserfassungen. Dabei sollten die Zustände zwischen den Erfassungen sachgerecht fortgeschrieben werden. Gemeint ist, dass nicht nur Verbesserungen, sondern auch festzustellende Verschlechterungen objektiv mit aufgenommen werden. Neben Erneuerungsmaßnahmen, z. B. Instandsetzungen als verbessernde Faktoren sollten somit auch tatsächliche Substanzverschlechterungen in Form von Abschreibungen und Anlageabgänge wertmindernd erfasst werden.

Entscheidend ist, dass die Ziele und Kennzahlen in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die dazu erforderlichen Ressourcen sollten sich an diesen Zie-

len orientieren. Wobei sich die Stadt dabei immer im Spannungsfeld zu ihren finanziellen Handlungsspielräumen bewegt. Umso wichtiger bleiben vorausschauende und langfristig ausgerichtete Planungskonzepte. Denn der notwenige Mittelbedarf wird erfahrungsgemäß hoch bleiben.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

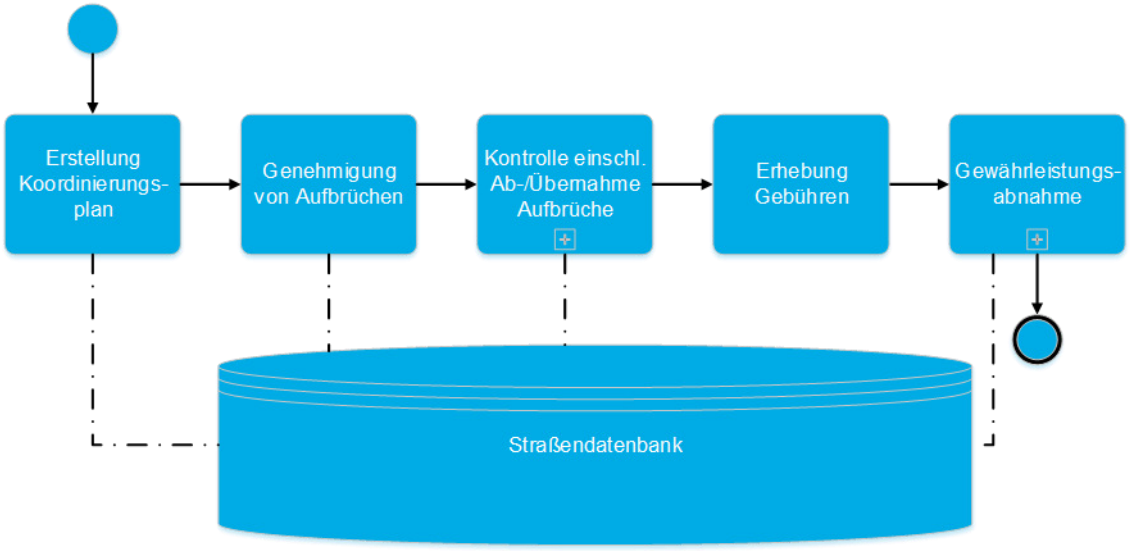
Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

→ **Feststellung**
Das Aufbruchmanagement der Stadt Dormagen ist im Grundsatz gut aufgestellt. Die Vorgehensweisen entwickelten sich aus der bisherigen Verwaltungspraxis. Maßgeblich sind auch die Erfahrungen um die wiederkehrend beteiligten Vorhabenträger. Im Interesse der Qualitätssicherung sowie bspw. einer einheitlichen Datenhaltung ergeben sich aber auch hier Optimierungspotenziale.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

5.4.1.1 Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Zur Analyse der Prozesse des Aufbruchmanagements führte die gpaNRW ein Gespräch mit den TBD. Die Basis dafür bildete eine zur Vorbereitung auf das Gespräch ausgetauschte Checkliste. Diese Checkliste wird einheitlich in den überörtlichen Prüfungen aller 35 großen kreisangehörigen Städte verwendet. Über diese Fragen und deren Beantwortung lassen sich Verbesserungspotenziale und etwaige Störungen im Prozessablauf identifizieren.

5.4.1.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Das Verkehrsflächenmanagement der **Stadt Dormagen** nimmt insbesondere in der Planungsphase enge Abstimmungen mit den an Aufbrüchen beteiligten Maßnahmenträgern vor. Es erfolgen jährliche und zusätzliche anlassbezogene Arbeitstreffen mit allen Versorgern, Telekommunikationsfirmen, usw., um anstehende Aufbruchmaßnahmen abzustimmen. Die Absprachen werden i. d. R. in Form von Niederschriften dokumentiert.

Die TBD erstellen bei großen Maßnahmen Koordinierungspläne, die den Beteiligten zur Verfügung gestellt werden.

5.4.1.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

Bei kleineren Aufbrüchen erteilen bislang die TBD die Genehmigung der Aufbrüche. Bei großen Maßnahmen ab ca. 50 Metern ist dafür der städtische Fachbereich 61 Städtebau (FB 61) zuständig. Dabei kann mangels Datenbank nicht immer sichergestellt werden, dass bei der Genehmigung von Aufbrüchen der Koordinierungsplan in die Beurteilung mit einbezogen wird. Nach Auskunft der Verwaltung hängt das von den beteiligten Personen ab. Im Zuge der Genehmigungsverfahren kommt es im Einzelfall zu Terminverschiebungen oder Versagungen.

Die Informationen zu genehmigten Aufbrüchen hinterlegen die TBD nicht in der Straßendatenbank. Der für die Kontrolle des Aufbruchs zuständige und verantwortliche Straßenbegeher wird in jedem Fall informiert. Zum Teil erhält er die Genehmigungsinformationen aus dem FB 61. Teilweise erteilt er nach entsprechender Vorabinformation die Gestattung auch selbst.

→ **Empfehlung**
Für die Genehmigung von Aufbrüchen sollte unabhängig vom Umfang der Maßnahmen ein verbindliches Verfahren mit eindeutigen Zuständigkeiten definiert werden.

→ **Empfehlung**
Die TBD sollten die in den Abstimmungsterminen besprochenen Maßnahmen (Koordinierungspläne) sowie die Genehmigungen in der Straßendatenbank bündeln und allen Vorhabenträgern und Beteiligten zugänglich machen.

5.4.1.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche – Abwicklung der Baubeginnanzeige

Der Ausgangszustand wird i. d. R. vor Beginn der Maßnahmen in gemeinschaftlichen Terminen besichtigt und schriftlich sowie bspw. mit Fotos dokumentiert.

Der Vorhabenträger wird mit der Genehmigung verpflichtet, eine schriftliche Baubeginnanzeige vorzulegen. Anzugeben sind die ausführende Firma mit Ansprechpartner und der Ausführungszeitraum. Bedarfsorientiert erfolgt im Einzelfall eine Fristsetzung für die Vorlage der Baubeginnanzeige. Üblich ist mindestens eine telefonische Abstimmung.

Empfänger der Baubeginnanzeige ist der zuständige Straßenbegeher. Die Daten/Informationen der Baubeginnanzeige werden mit der Genehmigung abgeglichen. Sofern die Anzeige nicht mit der Genehmigung übereinstimmt, erfolgen Nachverhandlungen.

5.4.1.1.4 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche –Kontrolle der Ausführung

Mit der Genehmigung und vor Beginn der Maßnahme ergehen konkrete Vorgaben zur Durchführung des Aufbruchs. Das Verkehrsflächenmanagement gewährleistet, dass die Vorgaben auf aktuellem Stand sind. Dabei ist der Vorhabenträger auch verpflichtet, alle Phasen der Ausführung dazulegen.

Der eingesetzte Straßenbegeher führt in der Ausführungsphase regelmäßige Kontrollen durch. Diese erfolgen auch unangekündigt. Bedarfsorientiert dokumentiert er die Sachstände, z. B. durch Fotos.

Im Einzelfall sind die Vorhabenträger verpflichtet, die jeweiligen Phasen der Ausführung mit Fotos und anderen Nachweisen (bspw. Verdichtungskontrollen) zu belegen. Sofern dabei Mängel festgestellt werden, erfolgt die umgehende Aufforderung zur Mängelbeseitigung. Dazu lässt das Verkehrsflächenmanagement weitere Kontrollen durchführen. Die Dokumentationen der Kontrollen (Bilder und schriftliche Protokolle) werden auf einem Laufwerk gespeichert, auf das auch die Straßenbegeher Zugriff haben. In die Straßendatenbank nimmt die Stadt auch diese Informationen nicht auf.

→ **Empfehlung**
In die Straßendatenbank sollten verbindlich auch die wesentlichsten Informationen der Aufbruchphase übernommen werden (Erledigungsnachweise zu den Phasen der Ausführung, Kontrollprotokollierungen, Mängelprotokolle und –rügen).

5.4.1.1.5 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche – Ab-/Übernahme der Aufbruchstelle

Die Vorhabenträger waren bislang nicht verpflichtet, Fertigstellungsanzeigen nach Beendigung der Arbeiten vorzulegen. Entsprechende Fertigmeldungen sind aber gleichwohl üblich und werden üblicherweise auch eingereicht.

Zur Ab-/Übernahme des Aufbruchs erfolgen Vorort-Termine. Qualitätsnachweise über Verdichtungskontrollen oder bspw. Liefer- und Wiegescheine verlangten3 die TBD mit Ausnahme bei Neubauvergaben aber nicht.

Die Sachstände um die Aufbruchstellen werden abschließend nochmals unter Berücksichtigung der Ausgangszustände dokumentiert (bspw. durch Fotos). Sofern bei der Abnahme Mängel festgestellt werden, ergeht nochmals die Aufforderung zur Beseitigung der Mängel. Ein abschließend zu unterschreibendes Ab-/Übernahmeprotokoll ist aber nicht üblich, wenngleich zur Mängelbeseitigung Fristen festsetzt werden.

Die Mängelbeseitigung wird ebenfalls im Rahmen von Vorort-Terminen mit den Beteiligten überprüft und dokumentiert. Wiedervorlagen zur Gewährleistungsabnahme hinterlegten bislang die TBD.

Sämtliche diesbezügliche Dokumentationen werden wieder gesondert abgelegt. Eine Aufnahme in die Straßendatenbank als integriertes System erfolgt bislang nicht.

→ **Empfehlung**
Die Ab-/Übernahme der Aufbrüche sollte stringenter vollzogen werden. Fertigstellungsanzeigen, Qualitätsnachweise und bspw. Liefer- und Wiegescheine sollten generell eingefordert werden. Ab-/Übernahmeprotokolle sind immer ratsam. Alle wesentlichen Informationen der Ab-/Übernahmephase sollten standardmäßig in die Straßendatenbank übernommen werden.

5.4.1.1.6 Gewährleistungsabnahme

Eine abschließende Abnahme zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt in der Stadt Dormagen nicht, weil die Ausführung und Mängelbeseitigung laufend kontrolliert wird. Sofern im Einzelfall doch eine Abnahme erfolgt, verzichtet die Stadt auf eine standardisierte Protokollierung.

Dokumentationen, bspw. durch Fotos, werden erstellt, wenn sich widererwartend nochmals Mängel darstellen. Die Anzeige dieser Mängel erfolgt in schriftlicher Form gegenüber dem Vorhabenträger, wobei aber i. d. R. zuvor auch mündliche Absprachen erfolgen. Fristsetzungen zur Mängelbeseitigung gibt die Stadt vor. Die Mängelbeseitigung wird kontrolliert und dokumentiert. Im Bedarfsfall erfolgen bspw. bei Streitigkeiten Kernbohrungen und diesbezügliche Analysen.

Auch im Fall der Gewährleistungsabnahme überträgt die Stadt die Dokumentationen nicht in die Straßendatenbank. Diesbezügliche Daten speichert der Betrieb ebenfalls nur auf dem zuvor schon erwähnten gesonderten Laufwerksordner.

→ **Empfehlung**
Es sollten im Interesse der Rechtswahrung zum Ende der Gewährleistungsfrist immer abschließende Abnahmen vorgenommen werden. Diese sollten auch protokolliert werden. Im

Interesse einer einheitlichen Dokumentation und zur Vermeidung von verschiedenen Datenpools sollten auch die für die Gewährleistung relevanten Informationen und Daten in der Straßendatenbank erfasst werden.

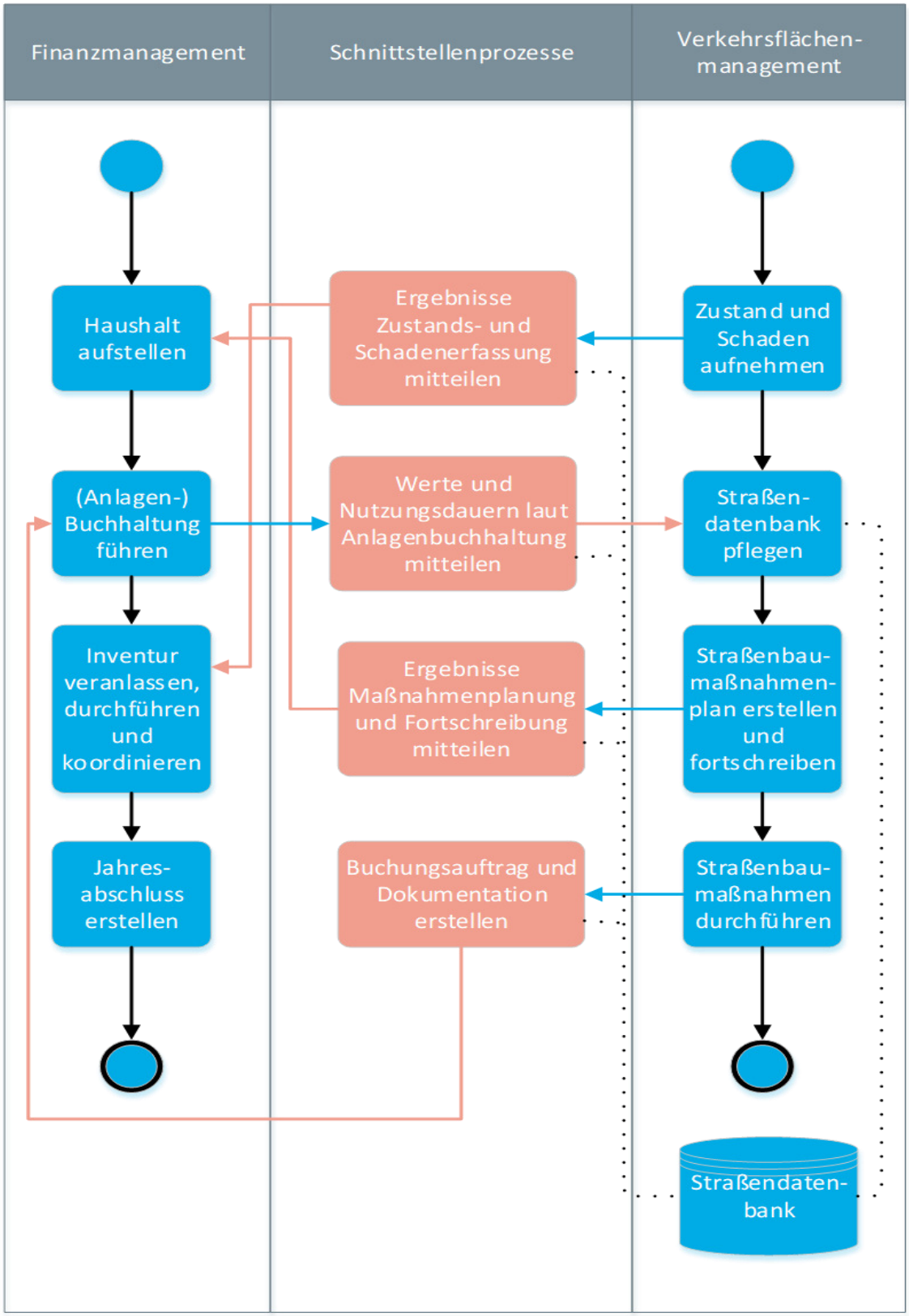
5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**
Das Verkehrsflächenmanagement und die Kämmerei der Stadt Dormagen gewährleisten einen engen Informationsaustausch. Mit der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank werden aber zwei nicht kompatible Datenerfassungssysteme bedient. Gegenseitige Zugriffsrechte sind mit Ausnahme eines Leserechts des Verkehrsflächenmanagements in der Anlagenbuchhaltung nicht eingerichtet. Inventurrelevante Wertveränderungen nimmt die Kämmerei nur maßnahmenorientiert vor. Vollständige körperliche Inventuren im Sinne der Vorgaben der Kommunalhaushaltsverordnung erfolgten nicht in festgelegten Zyklen. Wesentliche Grundlagen für das Erhaltungsmanagement liegen damit nicht vor. Eine neue Inventurrichtlinie soll aber erstellt werden.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



5.4.2.1 Allgemeines

Wie schon zuvor im Kapitel 5.3.2 Straßendatenbank beschrieben werden mit der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank zwei getrennte Systeme ohne programmtechnische Schnittstelle genutzt. Gegenseitige Zugriffsrechte sind nicht eingerichtet. Dies dürfte sich auch mit der anstehenden Eingliederung der TBD in die Struktur der Stadtverwaltung nicht ändern.

Die zuständigen Organisationseinheiten nehmen die Datenerfassung, -veränderung sowie den Abgleich der Daten und Informationen im Rahmen der eigenen Verantwortung vor. Im Fall derartiger manueller Datenerfassung und ggf. doppelter Datenhaltung sind Fehlerquellen nicht auszuschließen bzw. vorprogrammiert.

Gleichwohl bestätigen die zuständigen Organisationseinheiten der Stadt Dormagen, dass die Datensätze der erfassten Anlagegüter in der Straßendatenbank mit der Anlagenbuchhaltung übereinstimmen.

→ **Empfehlung**
Im Interesse der weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Kämmerei und TBO sollten gegenseitige Zugriffsrechte auf die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung geprüft werden.

5.4.2.2 Prozess: Ergebnisse Zustands- und Schadenserfassung mitteilen

Für die Durchführung der körperlichen Inventur ist bei der **Stadt Dormagen** die Kämmerei zuständig. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag aber keine gültige Inventurrichtlinie vor. Die ursprüngliche Inventurrichtlinie aus dem Jahre 2004 hob die Stadt zum 01. Juni 2019 auf. Regelungen zur Inventur fasste sie aber in der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und das Forderungsmanagement der Stadt Dormagen ab. Diese Dienstanweisung soll die gesetzlichen Vorgaben berücksichtigen. Sie wird laut Kämmerei regelmäßig aktualisiert und die Stadt plant weitere Regelungen für die Inventur aufzunehmen.

Die körperliche Inventur ist in Dormagen nur einzelfallorientiert mit der kontinuierlichen Straßenzustandserfassung und -bewertung verknüpft, wird aber über manuelle Erfassungen bedient. Die TBD als verantwortliche Einheit für das Verkehrsflächenmanagement führt dabei keine in statisch festgelegten Zyklen vollständige Zustandserhebungen durch. Die Zustandsfortschreibung erfolgt nur aus Anlass konkreter Straßenbaumaßnahmen. Dabei werden dann die jeweiligen Nebenstraßen und umgebende Bereiche mit einbezogen. Die in diesen Fällen auch inventurrelevante Zustandserhebung wird seitens der TBD durch den Straßenbauingenieur vorgenommen. Dieser arbeitet dabei im Hinblick auf die Bewertungsfrage der Kämmerei zu, die darauf aufsetzend bislang die Nutzungszeiträume zur Kalkulation der Abschreibungen festlegt.

Zum 01. Januar 2022 plante die Stadt Dormagen Umstrukturierungen aus Anlass der Rekommunalisierung der TBD. Im Sachzusammenhang sind für Verkehrsflächen teilweise Neubewertungen vorgesehen, die auch aktuelle Schadensbilder berücksichtigen. Darauf aufsetzend sind entsprechende Abgleiche zukünftig regelmäßig geplant. Dabei sollten auch weiterhin die jeweiligen Nebenstraßen und angrenzende Bereiche im Zuge von Baumaßnahmen in die Zustandserhebungen mit aufgenommen werden. Die Kämmerei geht davon aus, dass innerhalb der vorgeschriebenen Zehnjahresfrist alle Verkehrsflächen mindestens einmal begutachtet werden.

Veränderungen bei den Zustandszuordnungen werden in der Straßendatenbank fortgeschrieben. Die ggf. daraus resultierenden bewertungsrelevanten Festlegungen bei den Restnutzungsdauern, die sich auf die Abschreibungen auswirken, verantwortet die Kämmerei. Sie schreibt die aktuellen Zeitwerte und Dokumentationen im Sinne der Inventur fort.

Es erscheint fraglich, ob unter Berücksichtigung dieser Arbeitssystematiken die Wertfestsetzungen in der Anlagenbuchhaltung tatsächlich auch noch den tatsächlichen Zuständen der Verkehrsflächen entsprechen, zumal weiterhin die grundsätzlichen Bewertungen aus dem Zeitraum der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008 stammen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte die vorgeschriebene körperliche Inventur für die Verkehrsflächen in konkreten regelmäßigen Zyklen und nicht nur anlassbezogen vornehmen. Nur so ist eine vollständige Berücksichtigung aller Verkehrsflächen gewährleistet.

Vergleichskommunen gaben dazu bspw. vor, dass jährlich im Fall von 20 Prozent der Verkehrsflächen Zustandsüberprüfungen erfolgen müssen, wobei die daraus resultierenden Ergebnisse dann im Sinne der Inventurvorgaben zu nutzen sind. Die Vorgabe von 20 Prozent korrespondierte dabei mit der vormaligen Regelung der Gemeindehaushaltsverordnung, wonach die körperliche Inventur spätestens nach fünf Jahren erfolgen musste. Mit Inkrafttreten der Kommunalhaushaltsverordnung NRW verlängerte der Gesetzgeber diese Frist bei Verkehrsflächen auf zehn Jahre. Insofern wäre damit jetzt auch eine Festlegung auf 10 Prozent der Verkehrsflächen pro Jahr vertretbar.

5.4.2.3 Prozess: Werte und Nutzungsdauern laut Anlagenbuchhaltung mitteilen

Die Buchwerte des Jahresabschlusses sind nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Das Verkehrsflächenmanagement kann aber aufgrund eines Leserechts in der Anlagenbuchhaltung Buchwerte abfragen.

Das Finanzverfahren ist das führende System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Straßenvermögens. Notwendige Überlegungen und Entscheidungen mit buchhalterischen Auswirkungen auf den Haushalt verantwortet insofern die Kämmerei.

5.4.2.4 Prozess: Ergebnisse Maßnahmenplanung und Fortschreibung mitteilen

Die Maßnahmenplanungen hinterlegt das Verkehrsflächenmanagement wie beschrieben nicht in der Straßendatenbank. Die TBD führen mit dem Straßen- und Wegekonzept eine separate Vormerkliste zur Planung und Koordinierung zukünftiger Maßnahmen.

Auf dieser Grundlage stimmen sich die TBD und die Kämmerei für die jährliche Haushaltsplanung ab, wobei die Mittelbereitstellung naturgemäß in der Abhängigkeit zur finanzwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu sehen ist. Unterjährig erfolgt die Abstimmung bedarfsorientiert.

5.4.2.5 Buchungsauftrag und Dokumentation erstellen

Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich im Grundsatz eng in buchhalterischen Fragen ab. Gleichwohl stellen die TBD der Anlagenbuchhaltung neben der Rechnung keine weiteren Dokumentationen, die für den Aktivierungsbogen relevant sein könnten, zur Verfügung. Aber auch in der Straßendatenbank hinterlegt der Betrieb keine relevanten Unterlagen (Rechnungen, Vermerke, Entscheidungen). Insofern dient die Straßendatenbank auch im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten nicht als Informationsquelle für die Abschlussbuchungen.

Dennoch ist nach Darlegung der Verwaltung sichergestellt, dass die Grunddaten in der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung übereinstimmen. Die Verkehrsflächen sind in analogen Straßenabschnitten aktiviert. Der Abgleich / die Auswertung pro Anlagegut ist über die in beiden Systemen geführten Abschnittsnummern möglich. Darüber können aus der Anlagenbuchhaltung Auswertungen kontenscharf sowie nach konsumtiven oder investiven Maßnahmen oder nach Beträgen gezogen werden.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- In der Gemeindefläche, die im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich ist, unterhält die Stadt Dormagen ein unterdurchschnittliches Verkehrsflächenvolumen. Die strukturellen Rahmenbedingungen sind eher entlastend für den Erhalt der Verkehrsflächen einzustufen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	753	379	631	846	1.339	2.102	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	44,59	21,97	36,11	43,45	50,63	66,39	12
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	3,36	1,83	2,99	3,37	4,20	5,38	12

Die **Stadt Dormagen** ordnet sich in der Vergleichsgruppe der großen kreisangehörigen Kommunen mit 85,49 qkm flächenmäßig am Median ein. Die Bevölkerungsdichte zeigt sich dennoch auf leicht unterdurchschnittlichem Niveau, weil sie mit 64.340 Einwohnern den sechstniedrigsten Wert im Vergleich abbildet.

Die Stadt Dormagen bewirtschaftet ca. 2,3 Mio. m^2 Straßen und 28.667 m^2 befestigten Wirtschaftswege ein unterdurchschnittliches und am 1. Viertelwert liegendes Verkehrsflächenvolumen. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl sowie auch in Relation zur Gemeindefläche ordnet sie sich damit aber dennoch nahe dem Median und damit durchschnittlich im Vergleich ein, weil sich die Gemeindefläche relativ verdichtet darstellt. Als Wohn- und Wirtschaftsstandort zwischen den Ballungszentren Köln/Leverkusen und Düsseldorf/Neuss versorgt die Stadt Dormagen 16 Stadtteile verkehrstechnisch.

Dabei unterhält die Stadt zudem einen vergleichsweise hohen Anteil an befestigten Wirtschaftswegen. Mit 17,92 Prozent ordnet sie sich hier knapp unter dem 3. Viertelwert (18,26 Prozent) der Vergleichsgruppe ein. Ferner ist bei 16 Stadtteilen auch von einem vergleichsweise hohen Anteil von Anliegerstraßen auszugehen. Siehe zur Frage der Kategorisierung der Verkehrsflächen aber auch die weiteren Ausführungen im nachfolgenden Kapitel 5.5.2

Durch das Stadtgebiet führen linksrheinisch in Nord-Süd-Ausrichtung die A 57 sowie die B9 und B 477. Zudem verläuft rechtsrheinisch parallel zur A 57 auch die A 59. Damit stehen gute überregionale Verkehrsanbindungen zur Verfügung. Deshalb dürften die städtischen Verkehrsflächen nicht übermäßig vom Fern- und Schwerlastverkehr frequentiert und belastet sein.

Die strukturellen Rahmenbedingungen sind gemessen an den Rahmenbedingungen anderer Vergleichskommunen eher als entlastend für den Erhalt der Verkehrsflächen einzustufen.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Die Stadt Dormagen weist einen niedrigen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche nach. Dieser korrespondiert mit einem hohen Anlagenabnutzungsgrad sowie einem umfangreichen Flächenanteil bei den Anliegerstraßen und befestigten Wirtschaftswegen. Diese schlagen sich anteilig mit niedrigeren Vermögenswerten nieder. In der Zeitreihe 2007 bis 2019 verzeichnete die Stadt Bilanzwertverluste von 17,8 Mio. Euro.

Nach kontinuierlichen Wertverlusten stieg der Bilanzwert der Verkehrsflächen[26] der **Stadt Dormagen** zum 31. Dezember 2020 erstmalig wieder auf 51,3 Mio. Euro, wie auch die nachfolgende Übersicht zur Entwicklung in der Zeitreihe zeigt. Zusätzlich waren 135.262 Euro für Anlagen im Bau zu berücksichtigen. Die vorherige Entwicklung wird nachfolgend dargelegt.

Die Stadt Dormagen weist für 2020 eine Verkehrsflächenquote von 11,45 Prozent nach. Die Verkehrsflächenquote bildet den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme ab. Die Stadt Dormagen ordnet sich hier im interkommunalen Vergleich unmittelbar am Median ein. Bei diesem Kennzahlenvergleich gilt zu beachten, dass die unterschiedlichen Ausgliederungsgrade in den Kommunen Einfluss auf das Ergebnis nehmen. Städte mit vollständigen Ausgliederungen bilanzieren ihr Verkehrsflächenvermögen nicht im Kernhaushalt und sind dementsprechend nicht in diesem Vergleich erfasst.

[26] Verkehrsflächen ohne Verkehrslenkungsanlagen - entspricht nicht der Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ im jährlichen Jahresabschluss.

Der durchschnittliche Bilanzwert je qm errechnet sich für 2020 mit 17,88 Euro. Hier berücksichtigt die gpaNRW nur den Vermögenswert der Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau. Dormagen weist hier zurzeit den niedrigsten Wert je qm aus. Als Gründe dafür sind bspw. folgende Aspekte ausschlaggebend:

- Zwischenzeitlich hohes Abschreibungsvolumen (siehe dazu auch die nachfolgenden Ausführungen zu den Nutzungsdauern und dem Anlagenabnutzungsgrad).
- Hoher Anteil an befestigten Wirtschaftswegen.
- Bei 16 Stadtteilen ist auch von einem entsprechenden Anteil von Anliegerstraßen / Innerortsstraßen auszugehen.

Anliegerstraßen und Wirtschaftswege bedingen grundsätzlich geringere Vermögenswerte als höhere Straßenkategorien. Verbindlichere Analyseaussagen kann die gpaNRW aber hier nicht treffen, weil die Stadt Dormagen die abgefragten Flächenanteile nicht in der gewünschten Strukturierung liefern konnte. Abgefragt waren die jeweiligen Flächen für Anliegerstraßen, Haupterschließungsstraßen, Hauptverkehrsstraßen und Hauptgeschäftsstraßen. Die Stadt stellte dazu aber nur zusammengefasste Flächenanteile für Anliegerstraßen und Haupterschließungsstraßen zur Verfügung.

Die weitere Analyse der Bilanzwerte zeigt in der Zeitreihenentwicklung umfangreiche Wertverluste:

Entwicklung der Bilanzwerte Verkehrsflächen 2007 bis 2013 in Tausend Euro und Veränderung in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bilanzwerte in Euro	63.968	63.614	62.720	60.283	58.898	57.314	57.630
Bilanzwerte in Euro Veränderung in Prozent		-0,55	-1,41	-3,89	-2,30	-2,69	0,55

Entwicklung der Bilanzwerte Verkehrsflächen 2014 bis 2020 in Tausend Euro und Veränderung in Prozent

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bilanzwerte in Euro	56.001	54.060	52.009	49.763	47.531	46.084	51.309
Bilanzwerte in Euro Veränderung in Prozent	-2,83	-3,47	-3,79	-4,32	-4,48	-3,05	11,34

Zwischen 2007 und 2019 reduzierte sich der Bilanzwert der Verkehrsflächen um 17,8 Mio. Euro. Im Jahr 2020 verzeichnete die Stadt Dormagen dann einen Wertzuwachs um 5,2 Mio. Euro.

Die Wertverluste stehen in Verbindung mit den örtlich festgelegten Nutzungsdauern. Aus diesen örtlichen Rahmenbedingungen resultieren anteilig höhere Abschreibungen, die zu den Wertverlusten beitragen. Die Restnutzungsdauer (RND) liegt laut der Auswertung der Stadt Dormagen bei nur noch ca. 14 Jahren. Ein Großteil der Verkehrsflächen ist damit bereits abgeschrieben.

Die Stadt konnte die für den Substanz- und Werterhalt notwendigen Ersatz- und Neuinvestitionen bislang nicht im auskömmlichen Umfang realisieren (siehe dazu auch Kapitel 5.6.1).

Was ein intensiveres Investitions- und Reinvestitionsengagement wertmäßig bewirkt, zeigt dann das Jahr 2020. Die Wertsteigerung um 5,2 Mio. Euro resultierte bspw. aus den folgenden fertiggestellten Baumaßnahmen:

- Westseite Bahnhof – Knechtstedener Straße,
- Endausbau der Bergiusstraße,
- Bpl. 456 Nievenheim IV,
- Bpl. 303 Borsigstraße,
- Bpl. 494 östl. Schulstraße in Stürzelberg,
- Radweg Südstraße in Nievenheim,
- Radweg Stürzelberger Straße.

Zudem nahm die Stadt Dormagen laut dem vorliegenden Entwurf zum Jahresabschluss 2020 im Fall von erheblichen Straßendeckensanierungen bspw. auch Neubewertung der jeweiligen Straßenabschnitte vor.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStr-Kom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

Üblicherweise haben wir in einem Netzdiagramm die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der jeweiligen Kommune gegenübergestellt.

Das Netzdiagramm können wir bei der **Stadt Dormagen** nicht nutzen, da bei der Reinvestitionsquote eine konkrete Einschätzung nicht möglich war. Die Stadt Dormagen kann mangels Differenzierung in der Finanzbuchhaltung das anteilige jährliche Re-Investitionsvolumen nicht aus den Gesamtinvestitionen selektieren

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Dormagen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,85
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k. A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	71,42[27]

Die Unterhaltungsaufwendungen und der Anlagenabnutzungsgrad des Jahres 2020 indizieren Risiken für den Haushalt und die Bilanz. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet auf eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens hin. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in der geprüften Zeitreihe unter dem Richtwert, was insbesondere dann kritisch zu sehen ist, wenn das Unterhaltungsengagement nicht nachhaltig verbessert werden kann.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW die Einflussfaktoren näher.

5.6.1 Alter und Zustand

→ **Feststellung**
Die Datenlage zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen stellt sich nicht deckungsgleich dar. Gemessen am Anlagenabnutzungsgrad ist bereits eine erhebliche bilanzielle Überalterung im Verkehrsflächenvermögen anzunehmen. Die aktuellen Zustandszuordnungen zeigen ein positiveres Bild, aber mangels vollständiger Zustandserhebung und Inventarisierung sind die Daten als nicht valide anzusehen. In der Konsequenz ist nicht auszuschließen, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der Anlagenabnutzungsgrad errechnet sich aus den für jedes Anlagegut festgelegten Gesamtnutzungsdauern und den zum Zeitpunkt der Betrachtung noch zu berücksichtigenden Restnutzungsdauern.

Der hier analysierte Anlagenabnutzungsgrad der **Stadt Dormagen** basiert wie zuvor im Kapitel 5.3.1 beschrieben auf Nutzungsdauern, die nach Maßgabe der Daten der Anlagenbuchhaltung errechnet wurden. Ohne eine Gewichtung der Gesamt- und Restnutzungsdauern der einzelnen Anlagegüter, wird jedes Anlagegut bzw. jeder Abschnitt zu gleichen Anteilen berücksichtigt. Da

[27] Den Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Dormagen kann die gpaNRW nur nachrichtlich und als nicht valide verarbeiten, da keine im Sinne der gpaNRW-Konzeption gewichteten Nutzungsdauern zugrunde liegen.

jedoch die Abschnitte jeweils eine unterschiedliche Größe haben, ergibt sich durch die Gewichtung nach Flächen ein realistischeres Bild.

Insofern kann der ermittelte Anlagenabnutzungsgrad nur als Orientierungswert dienen. Ihm liegt im Jahr 2020 eine rechnerisch ermittelte Gesamtnutzungsdauer von 49,37 Jahren für die Straßen und befestigten Wirtschaftswege insgesamt zugrunde. Die Restnutzungsdauer bemisst sich mit nur noch 14,11 Jahren.

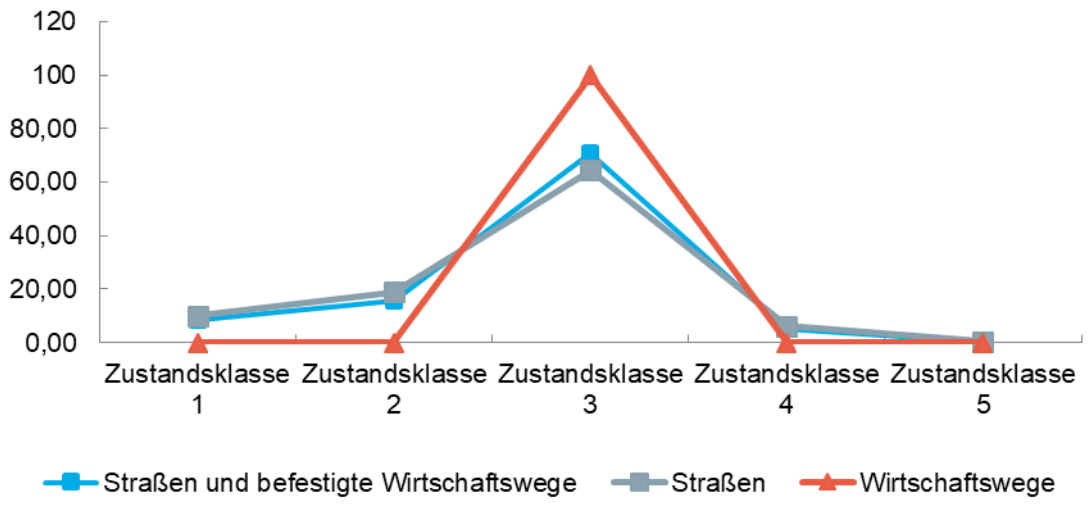
Der steigenden Überalterung konnte die Stadt Dormagen bisher nicht mit auskömmlichen Investitionen entgegenwirken, wie auch die zuvor dargelegte Entwicklung der Bilanzwerte zeigt. Das hier nun nachgewiesene durchschnittliche Alter und die nur noch geringen Restnutzungsdauern lassen konsequenterweise aus der bilanziellen Betrachtung heraus kurz- bis mittelfristig steigenden Investitionsbedarf erwarten.

Neben dem Alter ist insbesondere auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen zu hinterfragen. Die Stadt Dormagen erfasste im Verlauf der betrachteten Zeitreihe nicht regelmäßig und umfassend die Zustände der Verkehrsflächen. Sie nahm bedarfsorientiert im Zuge einzelner Baumaßnahmen sowie im Bereich dortiger Nebenstraßen Zustandserhebungen vor. Auf vollständige körperliche Inventuren im Abgleich zu den in der Straßendatenbank erfassten Zustandszuordnungen verzichtete sie bislang. Hierzu wäre aus Sicht der Verwaltung auch die Beauftragung von Fachfirmen notwendig gewesen, worauf insbesondere aus Kostengründen verzichtet wurde.

Das Verfahren soll nach Aussage der Stadt, wie zuvor bereits im Kapitel 5.4.2.2 beschrieben, im Zuge der Rekommunalisierung der TBD optimiert und neu aufgestellt werden. Wie gesetzlich vorgeschrieben soll dann gewährleistet sein, dass alle Verkehrsflächen künftig vollständig im Zehnjahreszyklus im Hinblick auf die Zustandszuordnungen und Inventur begutachtet werden.

Die aktuelle Zustandszuordnung der Stadt Dormagen stellt sich wie folgt dar:

Zustandsverteilung der Verkehrsflächen 2020 in Prozent



Die Zustandszuordnungen weichen in der Kernaussage vom dargelegten höheren Anlagenabnutzungsgrad ab. Sie spiegeln die anhand der Nutzungsdauern festzustellende Überalterung im Verkehrsflächenvermögen so nicht wider. Nach Maßgabe der aktuellen Zustandszuordnungen befinden sich die überwiegenden Verkehrsflächen noch in zufriedenstellendem Zustand bzw. zum Teil auch noch in einem guten bis sehr guten Zustand.

→ **Empfehlung**
Die festgelegten Nutzungsdauern der Stadt Dormagen sollten den tatsächlichen Verkehrsflächenzuständen entsprechen. Insofern sollte das Verfahren zur Festsetzung im Zuge der weiteren Entwicklung angepasst werden.

Aufgrund der bisherigen Sachlage ist auch das Risiko aufzuzeigen, dass die über die bisherigen Nutzungsdauern errechneten Abschreibungen nicht die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort widerspiegeln. Dies hätte dann auch Konsequenzen für die Bilanz und Ergebnisrechnung. Da ggf. zu viel Vermögen auf der Aktivseite abgeschrieben wird und sich in der Folge auch das Eigenkapital als Residualgröße auf der Passivseite nicht der Realität entsprechend vermindert.

5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**
Obwohl die Stadt Dormagen zu den Kommunen zählt, die im größeren Umfang Unterhaltungsaufwendungen einsetzen, bleibt ihr jährlicher Mitteleinsatz unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Die Grundlage für die Kennzahl der Unterhaltungsaufwendungen bildet der gesamte Ressourcenverbrauch für die Verkehrsflächenunterhaltung (bzw. an sich die Vollkosten). Einzubeziehen sind neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung, Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Wie schon in den Kapiteln 5.3.1 und 5.3.3 dargelegt verbucht die **Stadt Dormagen** ihre Aufwendungen vergleichsweise pauschal. Die jährlichen Aufwendungen legte sie nur über die jährlichen Gesamtsummen dar. Da auch auf eine Kostenrechnung verzichtet wird, sind Detailanalysen im Zuge dieser Prüfung nicht möglich. Wie schon ausgeführt, wären differenziertere Datenaufbereitungen im eigenen Steuerungsinteresse der Stadt sinnvoll.

Die Stadt Dormagen wendete im Jahr 2020 in Summe ca. 2,4 Mio. Euro für Unterhaltungsmaßnahmen auf. Im Durchschnitt der vier Jahre 2016 bis 2019 lag der diesbezügliche Ressourceneinsatz bei 2,2 Mio. Euro.

Damit ist das Engagement im Zeitverlauf als unter dem Richtwert liegend einzustufen.

Es sollte auch berücksichtigt werden, dass in den letzten Jahren erhebliche Kostensteigerungen im Baubereich zu verzeichnen sind. Im Fall von Fremdvergaben werden bei gleichem Ressourceneinsatz künftig weniger anteilige Maßnahmen möglich sein.

Weitergehende Analysen sind aufgrund der beschriebenen pauschalen Buchung der Aufwendungen und der fehlenden Differenzierung nicht möglich.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dormagen sollte ihr Unterhaltungsengagement sach- und bedarfsgerecht planen.

5.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**
Die Reinvestitionen der Stadt Dormagen können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht konkret analysiert werden. Aufgrund der bisherigen Bilanzwertverluste ist das Reinvestitionsengagement aber mindestens beizubehalten. Die zur Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen bewegen sich auf durchschnittlichem Niveau.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Die Reinvestitionsquote errechnet sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Das Reinvestitionsengagement der **Stadt Dormagen** kann im Rahmen dieser Prüfung wie beschrieben nicht analysiert werden. Die Stadt kann mangels differenzierter Buchung zurzeit nur ihre jährlichen Gesamtinvestitionen darlegen.

Um im Hinblick auf das Investitionsengagement zumindest eine Grundorientierung zu erhalten, analysierte die gpaNRW ansatzweise die Gesamtinvestitionen. Die zugrundeliegende Zeitreihenentwicklung stellt sich schwankend dar.

Gesamtinvestitionen 2015 bis 2020 in Euro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtinvestitionen in Euro	1.168.179	1.955.685	1.480.892	964.955	2.264.052	5.457.533

Zuletzt zeigte sich dabei ein zunehmendes Investitionsengagement. Zugrundeliegende Maßnahmen für den deutlichen Zuwachs im Jahr 2020 sind im Kapitel 5.5.2 aufgeführt.

Im Durchschnitt der letzten vier Jahre investierte die Stadt Dormagen ca. 2,5 Mio. Euro je Jahr. Die Investitionsquote liegt bezogen auf diesen Zeitraum bei 87,00 Prozent. Abgestellt auf das vorliegende Vergleichsmaterial ist dieses Gesamtinvestitionsengagement durchschnittlich einzuordnen.

Die für den Substanz- und Werterhalt relevante Reinvestitionsquote könnte im Vierjahresschnitt ebenfalls nur bei maximal 87,00 Prozent liegen. Sie bewegt sich erfahrungsgemäß aber immer auf niedrigerem Niveau, da i. d. R. immer auch Neuinvestitionen zu berücksichtigen sind.

Empfehlung
Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollten die Maßnahmenplanungen insbesondere auch den Reinvestitionsbedarf sachgerecht im Fokus behalten.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
Steuerung					
F1	Das Verkehrsflächenmanagement verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Auswertungen zur Flächenentwicklung in den Vorjahren sind aber programmtechnisch nicht möglich. Steuerungsrelevant arbeitet die Stadt nur mit bilanziellen Abnutzungsgraden. Die Finanzdaten und Flächendaten schreibt die Stadt vergleichsweise pauschal jährlich fort.	204	E1.1	Die Stadt Dormagen sollte bei ihren Festlegungen zu den Nutzungsdauern eine Verknüpfung von Fläche und Vermögensgegenstand gewährleisten. Je Anlagegut bzw. Abschnitt sollten sowohl die bilanziellen als auch die technischen Daten vorliegen.	205
			E1.2	Die Erhaltungsaufwendungen und die Auszahlungen für Investitionen sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet werden.	206
F2	Die Technischen Betriebe Dormagen setzten im Verkehrsflächenmanagement eine Straßendatenbank ein. Daneben führt der Betrieb aber auch weitere gesonderte Dokumentationen. Steuerungsrelevante finanzwirtschaftlichen Informationen erfasst die Kämmerei außerhalb der Straßendatenbank. Zusätzlicher Arbeits- und Erfassungsaufwand ist bei mehrfacher Datenpflege in diversen Dokumentationen nicht auszuschließen und birgt das Risiko von Fehlerquellen.	206	E2	Die Stadt Dormagen sollte ihr Erhaltungsmanagement unter Zuhilfenahme der Straßendatenbank effizienter aufstellen. Die Bündelung von technischen und finanzwirtschaftlichen Daten könnte die Schnittstellenprozesse zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement unterstützen und verbessern. Sinnvoll wäre, wenn alle Beteiligten auf die Informationen und Dokumentationen zugreifen könnten.	207
F3	Die Technischen Betriebe Dormagen setzen im Verkehrsflächenmanagement noch keine Kostenrechnung ein.	207	E3	Die Stadt Dormagen sollte im Verkehrsflächenmanagement eine Kostenrechnung einführen. Darüber ließe sich der vollständige Ressourceneinsatz transparent abbilden und objektive Wirtschaftlichkeitsvergleiche wären möglich.	208
F4	Die Stadt Dormagen arbeitet mit strategischen Zielvorgaben für das Verkehrsflächenmanagement. Die Zielerreichung wird aber nicht anhand von Kennzahlen gemessen. Daher kann im Berichtswesen auch noch kein Abgleich im Interesse der wirtschaftlichen Zielerreichung erfolgen.	208	E4	Die strategischen Zielvorgaben der Stadt Dormagen sollten durch Kennzahlen flankiert und messbar gemacht werden. Um die Erfüllung der strategischen Ziele überprüfen zu können und darüber zu informieren, sollte das Berichtswesen erweitert werden.	209

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
Prozessbetrachtung					
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Dormagen ist im Grundsatz gut aufgestellt. Die Vorgehensweisen entwickelten sich aus der bisherigen Verwaltungspraxis. Maßgeblich sind auch die Erfahrungen um die wiederkehrend beteiligten Vorhabenträger. Im Interesse der Qualitätssicherung sowie bspw. einer einheitlichen Datenhaltung ergeben sich aber auch hier Optimierungspotenziale.	209	E5.1	Für die Genehmigung von Aufbrüchen sollte unabhängig vom Umfang der Maßnahmen ein verbindliches Verfahren mit eindeutigen Zuständigkeiten definiert werden.	211
			E5.2	Die TBD sollten die in den Abstimmungsterminen besprochenen Maßnahmen (Koordinierungspläne) sowie die Genehmigungen in der Straßendatenbank bündeln und allen Vorhabenträgern und Beteiligten zugänglich machen.	211
			E5.3	In die Straßendatenbank sollten verbindlich auch die wesentlichsten Informationen der Aufbruchphase übernommen werden (Erledigungsnachweise zu den Phasen der Ausführung, Kontrollprotokollierungen, Mängelprotokolle und –rügen).	211
			E5.4	Die Ab-/Übernahme der Aufbrüche sollte stringenter vollzogen werden. Fertigstellungsanzeigen, Qualitätsnachweise und bspw. Liefer- und Wiegescheine sollten generell eingefordert werden. Ab-/Übernahmeprotokolle sind immer ratsam. Alle wesentlichen Informationen der Ab-/Übernahmephase sollten standardmäßig in die Straßendatenbank übernommen werden.	212
			E5.5	Es sollten im Interesse der Rechtswahrung zum Ende der Gewährleistungsfrist immer abschließende Abnahmen vorgenommen werden. Diese sollten auch protokolliert werden. Im Interesse einer einheitlichen Dokumentation und zur Vermeidung von verschiedenen Datenpools sollten auch die für die Gewährleistung relevanten Informationen und Daten in der Straßendatenbank erfasst werden.	212

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
F6	Das Verkehrsflächenmanagement und die Kämmerei der Stadt Dormagen gewährleisten einen engen Informationsaustausch. Mit der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank werden aber zwei nicht kompatible Datenerfassungssysteme bedient. Gegenseitige Zugriffsrechte sind nicht eingerichtet. Inventurrelevante Wertveränderungen nimmt die Kämmerei nur maßnahmenorientiert vor. Vollständige körperliche Inventuren im Sinne der Vorgaben der Kommunalhaushaltsverordnung erfolgten nicht in festgelegten Zyklen. Wesentliche Grundlagen für das Erhaltungsmanagement liegen damit nicht vor. Eine neue Inventurrichtlinie soll aber erstellt werden.	213	E6.1	Im Interesse der weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Kämmerei und TBD sollten gegenseitige Zugriffsrechte auf die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung geprüft werden.	215
			E6.2	Die Stadt Dormagen sollte die vorgeschriebene körperliche Inventur für die Verkehrsflächen in konkreten regelmäßigen Zyklen und nicht nur anlassbezogen vornehmen. Nur so ist eine vollständige Berücksichtigung aller Verkehrsflächen gewährleistet.	216
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F7	Die Datenlage zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen stellt sich nicht deckungsgleich dar. Gemessen am Anlagenabnutzungsgrad ist bereits eine erhebliche bilanzielle Überalterung im Verkehrsflächenvermögen anzunehmen. Die aktuellen Zustandszuordnungen zeigen ein positiveres Bild, aber mangels vollständiger Zustandserhebung und Inventarisierung sind die Daten als nicht valide anzusehen. In der Konsequenz ist nicht auszuschließen, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht.	221	E7	Die festgelegten Nutzungsdauern der Stadt Dormagen sollten den tatsächlichen Verkehrsflächenzuständen entsprechen. Insofern sollte das Verfahren zur Festsetzung im Zuge der weiteren Entwicklung angepasst werden.	223
F8	Obwohl die Stadt Dormagen zu den Kommunen zählt, die im größeren Umfang Unterhaltungsaufwendungen einsetzen, bleibt ihr jährlicher Mitteleinsatz unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	223	E8	Die Stadt Dormagen sollte ihr Unterhaltungsengagement sach- und bedarfsgerecht planen.	224
F9	Die Reinvestitionen der Stadt Dormagen können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht konkret analysiert werden. Aufgrund der bisherigen Bilanzwertverluste ist das Reinvestitionsengagement aber mindestens beizubehalten. Die zur Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen bewegen sich auf durchschnittlichem Niveau.	224	E9	Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollten die Maßnahmenplanungen insbesondere auch den Reinvestitionsbedarf sachgerecht im Fokus behalten.	225

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Dormagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	72,42	54,52	59,85	71,54	74,62	89,73	10
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,85	0,30	0,48	0,62	0,98	1,48	11
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	k. A.*)	0,29	0,54	0,81	1,11	1,34	5
Reinvestitionsquote in Prozent	k. A.**)	0,00	11,40	39,66	50,81	118	9
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	k. A.**)	11,86	35,20	48,10	64,36	87,08	8

*) Der 4-Jahres-Durchschnitt je qm kann für die Stadt Dormagen nicht errechnet werden, weil die Stadt nur Flächenangaben für 2020 machte. Für die Vorjahre konnte sie die maßgeblichen Flächenanteile nicht liefern.
**) Wie zuvor im Kapitel 5.6.3 beschrieben kann die Stadt Dormagen zurzeit aufgrund der pauschalen Buchung aller investiven Auszahlungen den Anteil der Reinvestitionen nicht differenziert darlegen. Insofern ist die Kennzahl der Reinvestitionsquote nicht zu ermitteln.

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 oder 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 großen 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 großen 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 „keine Angabe (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 Lagemaße 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 Dormagen

Handlungsfelder / Kennzahlen	Dormagen 2014	Dormagen aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-133	9,11	-126,16	-14,84	25,35	100,17	329,35	17	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	31,1	24,98	3,55	20,88	31,84	40,28	59,21	17	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	50,2	40,44	17,17	40,50	52,59	60,09	71,70	17	2020	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	./.	3.419	1.740	3.103	4.350	5.509	7.646	17	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	-65	21,13	-317,85	101,10	202,61	261,69	410,66	25	2020	./.
Personal										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	10,9	12,14	7,19	9,95	10,86	12,12	17,53	32	2020	./.
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	6,53	7,39	5,56	7,23	7,92	8,47	13,33	32	2020	./.
Zahlungsabwicklung										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	17.349	13.773	17.091	19.563	22.727	56.532	31	2020	./.
ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen	k. A.	368	5	31	99	234	820	30	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Dormagen 2014	Dormagen aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.145	960	1.570	1.781	2.140	4.842	26	2020	./.
Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	2.139	558	1.099	1.979	2.968	4.083	29	2020	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	5.750	2.981	3.942	4.352	4.640	6.999	35	2020	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	3.410	3.346	2.750	3.806	4.378	4.819	9.381	24	2020	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.889	1.892	1.692	1.830	1.909	2.072	2.282	24	2020	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	234	317	91	164	248	310	448	24	2020	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	203	242	61	159	219	301	513	25	2020	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	276	198	198	279	335	402	593	25	2020	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	136	168	63	102	141	168	292	25	2020	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	184	199	161	213	349	396	586	25	2020	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	189	190	36	139	224	279	761	25	2020	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	57	59	0	57	126	358	5.046	24	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Dormagen 2014	Dormagen aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	242	82	22	230	384	748	1.034	25	2020	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.826	3.052	735	1.531	1.891	2.211	3.697	33	2020	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	176	220	145	175	194	219	309	33	2020	./.
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	361	302	301	329	357	385	417	20	2020	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	435		260	342	488	602	2.486	14	2020	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	325	350	174	336	359	392	639	20	2020	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm****	506	388	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	5	2020	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	314	259	210	299	320	370	493	20	2020	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	297	260	249	322	376	413	647	20	2020	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	11,55	10,11	10,11	12,63	13,99	14,78	22,84	20	2020	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	11,55	*****	0,00	16,87	21,07	25,77	46,05	17	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Dormagen 2014	Dormagen aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	11,61	10,11	9,73	11,37	12,80	13,57	19,43	19	2020	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	88,00		0,0	2,2	8,5	19,1	100	20	2020	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	9,01	8,54	6,50	8,41	9,00	10,55	11,55	20	2020	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	107	117,07	59,87	83,45	92	111	124	17	2020	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	16,10	15,65	8,85	12,19	13,90	15,46	20,63	18	2020	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	159	141	84,75	120	141	167	209	17	2020	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	185	214	80,32	159	181	223	267	19	2020	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)**	434	490	382	472	508	591	772	21	2020	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)**	492	531	357	458	531	604	677	21	2020	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	554	376	536	654	757	1.059	35	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Dormagen 2014	Dormagen aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	k. A.	150	150	165	186	242	290	35	2020	
Hilfe zur Erziehung										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	624	524	707	831	917	1.245	25	2019	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	12.395	20.508	18.999	22.048	24.242	26.191	33.756	25	2019	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	63,10	60,51	41,12	54,20	59,12	60,64	69,79	25	2019	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	34,50	58,62	37,48	43,02	46,75	50,10	61,99	25	2019	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	32,50	28,44	19,64	26,48	29,17	36,58	57,73	25	2019	Hilfe zur Erziehung
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	3.403	4.151	2.696	3.173	3.308	3.550	4.196	21	2020	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	14,8	7,0	4,1	8,5	9,8	10,8	13,4	21	2020	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	4.425	4.770	3.826	4.220	4.515	4.937	5.386	21	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Dormagen 2014	Dormagen aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	74	93	55	68	75	87	106	20	2020	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	329	522	221	319	354	442	522	20	2020	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	7,14	7,17	1,20	2,93	3,50	4,64	7,17	25	2020	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	2,01	1,49	0,63	1,02	1,46	1,84	3,85	25	2020	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	94	41	78	93	138	196	29	2020	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k. A.	9,52	0,73	3,96	6,91	9,52	20,58	25	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	k. A.	57	100	132	185	206	18	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	k. A.	55	74	99	110	175	17	2020	Bauaufsicht
Verkehrsflächen										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 50 Prozent***								Verkehrsflächen
		72,42	54,52	59,85	71,54	74,62	89,73	10	2020	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	gpa-Richtwert: 1,30 Euro***								Verkehrsflächen
		0,85	0,30	0,48	0,62	0,98	1,48	11	2020	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 100 Prozent***								Verkehrsflächen
		k. A.	0,00	11,40	39,66	50,81	118	9	2020	

Handlungsfelder / Kennzahlen	Dormagen 2014	Dormagen aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k. A.	3,86	1,43	2,47	3,02	3,75	7,69	15	2020	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	269	137	267	298	454	1.075	14	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	181	59,31	122	167	302	599	12	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	45,06	46,77	24,91	47,46	74,17	101,32	199	17	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k. A.	363	287	569	664	755	2.025	14	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	196	94	94	192	223	257	312	20	2020	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	12,21	4,49	1,40	6,60	7,73	10,98	21,29	20	2020	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k. A.	1,61	0,59	1,06	1,31	1,66	3,08	19	2020	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	14,75	13,78	6,19	11,05	12,97	15,22	21,76	22	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Dormagen 2014	Dormagen aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	k. A.	6,62	1,27	3,04	3,70	4,96	7,14	22	2020	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k. A.	1,83	1,07	2,38	5,74	8,30	17,39	20	2020	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k. A.	2,75	0,36	1,32	2,09	2,89	7,34	18	2020	./.

*EW = Einwohner
**Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".
***Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen
**** nicht ausreichend Vergleichswerte vorhanden
*****Reinigung durch kommunalen Eigenbetrieb

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Shamrockring 1, Haus 4, 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