ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

des Kreises Düren 2022/2023

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**6**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Düren	6
0.1.1	Managementübersicht	6
0.2	Ausgangslage des Kreises Düren	10
0.2.1	Strukturelle Situation	10
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1	IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Düren	19
0.4	Überörtliche Prüfung	21
0.4.1	Grundlagen	21
0.4.2	Prüfungsbericht	21
0.5	Prüfungsmethodik	22
0.5.1	Kennzahlenvergleich	22
0.5.2	Strukturen	23
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	24
0.6	Prüfungsablauf	24
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1.	**Finanzen**	**36**
1.1	Managementübersicht	36
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3	Haushaltssituation	39
1.3.1	Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	40
1.3.2	Haushaltsstatus	44
1.3.3	Ist-Ergebnisse	45
1.3.4	Plan-Ergebnisse	52
1.3.5	Eigenkapital	56
1.3.6	Schulden und Vermögen	58
1.4	Haushaltssteuerung	65
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	65
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	66
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	68
1.4.4	Fördermittelmanagement	72

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	75
2.	**Tax Compliance Management System**	**83**
2.1	Managementübersicht	83
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
2.3	Ausgangslage	84
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	85
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	86
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	86
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	88
2.5.3	Informationsbeschaffung und -bereitstellung	92
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung	95
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	97
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	99
3.	**Informationstechnik**	**100**
3.1	Managementübersicht	100
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	101
3.3	IT-Profil	102
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	103
3.3.2	IT-Kosten	106
3.3.3	Digitalisierung	115
3.3.4	Prozessmanagement	124
3.3.5	IT-Sicherheit	127
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	129
3.4	IT an Schulen	132
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	136
4.	**Hilfe zur Erziehung**	**138**
4.1	Managementübersicht	138
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	139
4.3	Strukturen	140
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	143
4.3.2	Präventive Angebote	144
4.4	Organisation und Steuerung	145
4.4.1	Organisation	145
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	146
4.4.3	Finanzcontrolling	147
4.4.4	Fachcontrolling	148
4.5	Verfahrensstandards	149
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	149
4.5.2	Prozesskontrollen	156
4.6	Personaleinsatz	157

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	159
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	159
4.7	Leistungsgewährung	159
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	159
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	171
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	183
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	185
5.	**Hilfe zur Pflege**	**190**
5.1	Managementübersicht	190
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	191
5.3	Demografische Entwicklung	192
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	195
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	195
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	195
5.5	Organisation und Personaleinsatz	209
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	209
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	212
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	215
5.6	Steuerung und Controlling	217
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	217
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	222
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	224
6.	**Bauaufsicht**	**226**
6.1	Managementübersicht	226
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	227
6.3	Baugenehmigung	227
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	228
6.3.2	Rechtmäßigkeit	229
6.3.3	Geschäftsprozesse	231
6.3.4	Schnittstellen	232
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	234
6.3.6	Digitalisierung	238
6.3.7	Personaleinsatz	240
6.3.8	Bauberatung	244
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	246
6.3.10	Transparenz und Steuerung	250
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	251
7.	**Vergabewesen**	**253**
7.1	Managementübersicht	253
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	254

7.3	Organisation des Vergabewesens	255
7.3.1	Organisatorische Regelungen	255
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	258
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	259
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	260
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	261
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	262
7.5	Sponsoring	266
7.6	Bauinvestitionscontrolling	267
7.7	Nachtragswesen	269
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	270
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	272
7.8	Maßnahmenbetrachtung	274
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	275
8.	**Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün**	**279**
8.1	Managementübersicht	279
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	281
8.3	Verkehrsflächen	281
8.3.1	Steuerung	282
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	289
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	292
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	295
8.4	Straßenbegleitgrün	303
8.4.1	Steuerung	303
8.4.2	Strukturen	305
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	306
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	310
	Kontakt	**313**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Düren

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises Düren 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 sowie des Ukraine-Krieges. Die Ereignisse haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kreise und ihre Kommunen. Sie belasten die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Der Kreis Düren hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung seine **Haushaltssituation** verbessern können. Dennoch besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Dieser ergibt sich unter anderem aus der Haushaltssituation seiner 15 kreisangehörigen Kommunen, von denen vier im Jahr 2022 einem Haushaltssicherungskonzept unterlagen. Der Kreis nimmt hierauf Rücksicht und verzichtet in seinen Haushaltsplanungen auf die Erhebung einer auskömmlichen Kreisumlage.

Infolgedessen weist die Haushaltsplanung 2022/2023 ein Defizit von insgesamt 28,3 Mio. Euro aus. Damit ist der vollständige Verzehr der Ausgleichsrücklage im Jahr 2023 verbunden. Hierdurch gibt der Kreis einen wesentlichen Teil seiner Risikovorsorge auf. Zugleich ist die Planung aufgrund der Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Folgen des Ukraine-Krieges mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der optimistischen Planung der Personalaufwendungen ein zusätzliches Risiko.

Die Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 waren durchgängig positiv. Das im aufgestellten Jahresabschluss 2020 ausgewiesene Jahresergebnis lag bei rund 11,7 Mio. Euro. Hierin enthalten ist eine gemäß dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) als außerordentlicher Ertrag isolierte pandemiebedingte Belastung von 4,8 Mio. Euro. Der Umlagebedarf je Einwohner ist – auch nach Bereinigung der Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs und des Teilergebnisses Soziale Leistungen – höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre haben zu einer soliden Eigenkapitalausstattung beigetragen. Die mittelfristig geplanten Fehlbeträge entlasten zwar die kreisangehörigen Kommunen, führen aber in der Bilanz des Kreises Düren zu einer Reduzierung des Eigenkapitals. Auch

die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd.

Positiv wirkt sich aus, dass der Kreis seit 2015 deutliche Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen konnte und hierdurch seinen Kreditbestand um rund 20 Mio. Euro reduziert hat. Zudem konnten Investitionen mitfinanziert werden. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist dennoch deutlich höher als bei den meisten der Vergleichskreise.

Durch eine frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse verfügen die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung über gesicherte Informationen zur **Haushaltssteuerung**. Informationen über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung werden im Finanzberichtswesen aufbereitet. Dieses sollte um Aussagen zur Ausführung des Finanzplans (Investitionsmaßnahmen, Liquidität, Kredite) erweitert werden.

Der oben genannte Handlungsbedarf führt zu der Empfehlung, die praktizierte freiwillige Haushaltskonsolidierung weiter fortzusetzen. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die erwarteten Aufwandssteigerungen sollten möglichst weitgehend durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen ausgeglichen werden.

Ermächtigungsübertragungen nimmt der Kreis Düren vergleichsweise zurückhaltend vor. Dies ist im Sinne einer transparenten Haushaltswirtschaft. Die insgesamt geplanten investiven Auszahlungsermächtigungen können in höherem Maße in Anspruch genommen werden als bei den meisten Vergleichskreisen.

Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln erfolgen beim Kreis Düren in den Fachämtern. Zukünftig soll die Fördermittelakquise zentralisiert werden. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, einen verbindlichen Handlungsrahmen z. B. mittels einer Dienstanweisung zu schaffen. Durch ein Fördercontrolling sollten die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte zentral aufbereitet und in das Finanzberichtswesen integriert werden.

Bereits seit mehreren Jahren verfügt der Kreis Düren über ein **Tax Compliance Management System (TCMS)**. Die hierzu erlassene Dienstanweisung wird regelmäßig aktualisiert. Alle steuerrechtlich relevanten Sachverhalte sind auf Basis einer Einnahme- und Vertragsinventur erfasst. Mittels regelmäßiger Schulungen, eines zentralen Informationsportals und eines Steuerhandbuchs als Nachschlagewerk wird der Wissensstand aller Beteiligten aktuell gehalten. Das eingesetzte digitale und zentrale Vertragsmanagement wird derzeit weiterentwickelt, um zukünftig den Prozess der steuerlichen Bewertung dort vollständig zu integrieren.

Aufgrund der intensiven Vorarbeiten wäre der Kreis Düren somit grundsätzlich gut vorbereitet gewesen, um zum 01. Januar 2023 das neue Umsatzsteuerrecht anzuwenden. Gleichwohl hat der Kreis Düren aktuell entschieden, nach dem alten Umsatzsteuerrecht optional noch bis Ende 2024 zu verfahren.

Die **Informationstechnik (IT)** wird insgesamt gut gesteuert. Optimierungen können durch eine langfristige Ressourcenplanung und eine formalisierte und umfassende IT-Gesamtstrategie erreicht werden. Die IT-Gesamtkosten des Kreises Düren sind im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Fast die Hälfte der von der gpaNRW betrachteten IT-Sachkosten resultieren aus der Abnahme von Leistungen des IT-Dienstleisters regio iT GmbH.

Auch beim Stand der Digitalisierung erreicht der Kreis Düren ein gutes Ergebnis. Für den Erfolg laufender und zukünftiger Digitalisierungsprojekte sollte die Umsetzungsplanung, z. B. in einer Roadmap, weiter konkretisiert und die Online-Angebote weiter ausgebaut werden. Zudem sollten – als Basis der Digitalisierungsvorhaben – alle Verwaltungsprozesse erfasst und dokumentiert werden. Im Kontext der Digitalisierung der Schulen sollte die Medienentwicklungsplanung noch verbessert werden.

Bei der IT-Sicherheit zeigt sich der Kreis Düren gut aufgestellt, so dass hier kaum mehr Optimierungsmöglichkeiten gesehen werden. Die vorhandenen Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung stellen rechtlich notwendige IT-Prüfungen sicher. Die digitale Transformation auch der Rechnungsprüfung erfordert allerdings noch flankierende fachliche Qualifizierungsmaßnahmen.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** hat der Kreis Düren einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Höhe von 681 Euro. Belastend auf den Fehlbetrag wirkt die – trotz grundsätzlicher guter Organisation und Steuerung – zweithöchste Falldichte erzieherischer Hilfen im interkommunalen Vergleich.

Der organisatorische Aufbau des Kreisjugendamtes mit vier dezentralen Sozialraumteams gewährleistet effektive Strukturen für die Jugendhilfe. Die Sozialräume können hinsichtlich ihrer strukturellen Gegebenheiten detailliert ausgewertet und Angebote dort geschaffen werden, wo sie benötigt werden. Präventionsangebote werden über das eigene Präventionsbüro gesteuert.

Das Kreisjugendamt verfügt in weiten Teilen über eine Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Lediglich die Beschreibung operativer und messbarer Ziele sollte geschärft werden. Im Finanzcontrolling werden bereits unterschiedliche Analysebausteine verwendet, die künftig zu einem Controllingbericht zusammengefasst werden sollten. Ergänzend sollten Maßnahmen abgeleitet werden, wenn negative Entwicklungen eintreten. Im Rahmen des Fachcontrollings betrachtet das Kreisjugendamt die Wirksamkeit des individuellen Hilfefalls. Das Kreisjugendamt sollte ein System entwickeln, die Wirksamkeit fallübergreifend nach Hilfearten, sozialräumlichen oder trägerspezifischen Aspekten zu messen.

Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens sowie die Fallsteuerung sind standardisiert und ausführlich beschrieben. Die hierzu vorhandenen Einzeldokumente sollten zu einem Handbuch zusammengefasst und um Wirtschaftlichkeitsaspekte ergänzt werden, z. B. hinsichtlich maximal zu bewilligender Fachleistungsstunden. Zudem sollte die Rückkehroption in den Standards stärker berücksichtigt werden. Durch ein noch zu entwickelndes Einarbeitungskonzept könnten künftig die eigenen Qualitätsstandards besser kommuniziert und vermittelt werden.

Bei der **Hilfe zur Pflege** schränken die vergleichsweise hohe SGB II-Quote und ein niedriges Einkommensniveau (vgl. hierzu Ziffer 0.2.1.) die Finanzierbarkeit von Pflegeleistungen aus Eigenmitteln der Pflegebedürftigen ein. Vor allem die stationäre Leistungsdichte ist dadurch überdurchschnittlich hoch, obwohl z. B. durch die Pflege- und Wohnberatung sowie die Überprüfung der Heimnotwendigkeit der Grundsatz „ambulant vor stationär“ verfolgt wird. Auch die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher fallen im Kreis Düren vergleichsweise hoch aus. Positiv ist, dass der Kreis Düren über das bereits bei den Hilfen zur Erziehung erwähnte kleinräumige, auf einzelne Kommunen und Ortsteile bezogene Monitoring-Instrument verfügt.

Die stationäre Hilfe zur Pflege bearbeitet der Kreis, die ambulante Hilfe zur Pflege wurde an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Die Fachaufsicht des Kreises Düren unterstützt hierbei

die kreisangehörigen Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung. Für den Bereich der vollstationären Pflege hat der Kreis eine verbindliche Bedarfsplanung beschlossen, die auch Maßnahmen und Hilfen berücksichtigt, die über die Angebote der pflegerischen Versorgung hinausgehen. Fach- und Finanzcontrolling sind gut aufgebaut und unterstützen die Steuerung mit Kennzahlen und einem Berichtswesen.

Gegenstand der Prüfung der **Bauaufsicht** war die Bearbeitung von Bauanträgen und Durchführung der Baugenehmigungsverfahren. Der Prozessablauf für die Baugenehmigungsverfahren sichert insgesamt einen effizienten Verfahrensablauf. Dies zeigt sich auch in einer vergleichsweise geringen Gesamtlaufzeit von 63 Kalendertagen als Mischwert aus einfachen und normalen Genehmigungsverfahren. Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren konnte der Kreis aber nur selten einhalten.

Im Vergleichsjahr 2020 stand der unteren Bauaufsicht des Kreises Düren weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als den meisten anderen Kreisen. Zunehmende Arbeitsrückstände, eine Überlastungsanzeige und die anhaltende Fluktuation spiegeln die personell schwierige Situation wider. Insbesondere mit Blick auf die perspektivische Entwicklung – so zum Beispiel der Wachstumsoffensive 300.000+ und damit verbundener Aufgaben der Bauaufsicht – sollte der Kreis Maßnahmen zur Fachkräftesicherung und Anwerbung neuer Fachkräfte ergreifen, damit die Personalsituation verbessert werden kann.

Den Mitarbeitenden sollte durch verbindliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen, Unterschriftsberechtigungen und Verantwortungsbereichen zudem mehr Handlungssicherheit gegeben werden.

Bei den Anteilen der unvollständig eingegangenen Bauanträge und der Ablehnungen positioniert sich der Kreis Düren jeweils im niedrigsten Viertel der Kreise im Vergleich, so dass die eingesetzten Ressourcen nicht außergewöhnlich durch Anträge ohne Erfolgsaussichten belastet werden.

Die Prüfung des **Vergabewesens** zeigt, dass eine rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen im Wesentlichen gewährleistet ist. Eine zentrale Vergabestelle ist vorhanden und die Örtliche Rechnungsprüfung gut in den Vergabeprozess eingebunden. Die Dienstanweisung über das Vergabewesen sollte jedoch zeitnah aktualisiert werden. Durch die Einführung einer Vergabemanagement-Software könnte der Kreis seine Vergabedokumentation zu einer vollständigen Digitalisierung des Vergabeprozesses weiterentwickeln.

Der Kreis Düren erfüllt die wesentlichen Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Ergänzend sollte jedoch eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze unter Mitwirkung aller Mitarbeitenden durchgeführt werden.

Die stichprobenhafte Betrachtung von Bauvergaben bestätigt den positiven Eindruck der Organisation des Vergabewesens. Zudem hat sie gute Ansätze für ein Bauinvestitionscontrolling aufgezeigt, welches der Kreis nun ausbauen sollte. Hierzu eignet sich u.a. eine Dienstanweisung, in der auch die Zuständigkeiten des Kreises Düren und der GIS für die einzelnen Projektphasen geregelt werden sollten.

Trotz guter Voraussetzungen sind die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten höher als bei den meisten Kreisen. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe

und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die Datenlage zu den **Verkehrsflächen** beim Kreis Düren ist gut. Hierzu tragen die eingesetzte Straßendatenbank, weitere Fachsoftware und regelmäßige Zustandserfassungen bei. Der Anlagenabnutzungsgrad von 65 Prozent weist auf ein bilanziell überaltertes Kreisstraßennetz hin. Der tatsächliche Zustand zeigt dagegen, dass fast zwei Drittel aller Fahrbahnflächen in einem guten bis sehr guten Zustand sind. Bei den Unterhaltungsaufwendungen erreicht Düren nahezu den empfohlenen Richtwert. Allerdings entfallen rund 27 Prozent der Unterhaltungsaufwendungen auf Instandhaltungsrückstellungen, bilden also Aufwendungen ab, die den Straßen noch nicht zu Gute gekommen sind.

Um künftige finanzielle Risiken zu minimieren, sollte der Kreis Düren den tatsächlichen Bedarf an Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen anhand einer Gesamtstrategie ermitteln. Hierzu bedarf es noch zu definierender Ziele und korrespondierender Kennzahlen auf Basis von Finanzdaten.

Beim **Straßenbegleitgrün** verfügt der Kreis Düren durch das vorhandene Grünflächenkataster über eine gute Datenlage. Trotz eines hohen Anteils an Rasenflächen und des geringen Baumbestands gehört Düren zu den Kreisen mit den höchsten Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns. Mithilfe einer auch hier zu entwickelnden Gesamtstrategie könnte der Kreis Düren die Pflegeaufwendungen für das Straßenbegleitgrün künftig gezielter beeinflussen.

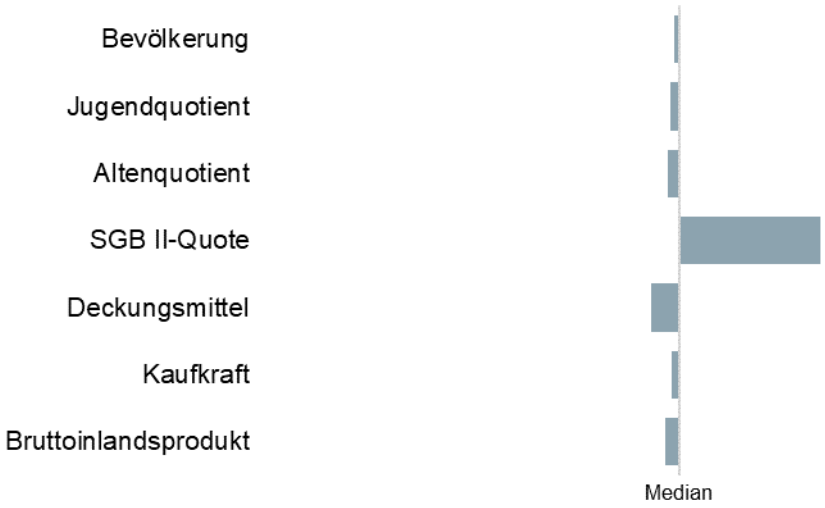
0.2 Ausgangslage des Kreises Düren

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Düren. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Düren. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[1]. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfungssegment, hier der Kreise. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

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

Strukturmerkmale Kreis Düren 2021



Am 31. Dezember 2021 hatten 266.771 Menschen ihren Hauptwohnsitz im Kreisgebiet mit einer Fläche von 941,5 qkm. Damit gehört der Kreis Düren hinsichtlich der Einwohnerzahl zum Viertel der kleinsten Kreise, auch nach der Fläche sind mehr als die Hälfte der 31 Kreise inkl. der StädteRegion Aachen größer. Die große kreisangehörige Stadt Düren ist Kreisstadt und mit mehr als 91.000 Einwohnern die deutlich größte Kommune und wirtschaftliches Zentrum des Kreises. Neben der Stadt Düren gehören noch die mittlere kreisangehörige Stadt Jülich sowie 13 kleine Städte und Gemeinden zum Kreis. Mit Ausnahme der Stadt Düren übernimmt der Kreis für alle kreisangehörigen Kommunen die Aufgaben des Jugendamtes, für zwölf die Aufgaben der unteren Bauaufsicht. In der Baulast des Kreises befindet sich ein Kreisstraßennetz von 199 km Länge. Mit rund zehn qm je Einwohner stellt der Kreis Düren seinen Einwohnern mehr Verkehrsfläche zur Verfügung als 75 Prozent der Kreise. Die Aufgabenübernahme für die kreisangehörigen Kommunen und der Ressourcenbedarf für die Verkehrsflächen können sich strukturell auf den Mittelbedarf des Haushalts auswirken.

Nach der **Bevölkerungsmodellrechnung** von IT.NRW wird sich die Einwohnerzahl bis 2040 um rund ein Prozent verringern. In den vergangenen Jahren ist hingegen eine leicht wachsende Einwohnerzahl festzustellen. Im Vergleich zur überörtlichen Prüfung 2016, in der noch von einem deutlicheren Bevölkerungsrückgang von 3,6 Prozent ausgegangen wurde, zeigt sich die Situation verbessert.

In der Regel ergibt sich die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen aus der sich wandelnden Altersstruktur. Im Jahr 2021 ist der **Jugendquotient**[2] mit 31,9 Prozent geringer als der Median, gleiches gilt für den **Altenquotienten**[3] in Höhe von 36,6 Prozent. Damit entfällt ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Einwohnerschaft auf Menschen im erwerbsfähigen Alter. Dieses Verhältnis dürfte sich bis 2040 in Richtung der älteren Altersgruppen verschieben. Diese demografischen Entwicklungen stellen wachsende Anforderungen an die künftige

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

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

Gestaltung der Leistungen (wie z. B. der in dieser Prüfung betrachteten Hilfen zur Erziehung und Pflege) eines Kreises.

Um dem demografischen Wandel und den damit einhergehenden Entwicklungen entgegenzuwirken, hat der Kreis Düren in Zusammenarbeit mit seinen kreisangehörigen Kommunen die Wachstumsoffensive ausgerufen, deren zentrales Ziel ein Bevölkerungszuwachs auf mindestens 300.000 Einwohner im Jahr 2025 ist. Aus dieser Zielsetzung ergeben sich Anforderungen in kommunalen Handlungsfeldern, die wir, wie z. B. die Bauaufsicht, in dieser Prüfung betrachtet haben.

Der Anteil der Einwohner des Kreises Düren, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist mit 9,9 Prozent der unter 65-jährigen Bevölkerungsgruppe sehr hoch. Nur vier Kreise haben eine höhere **SGB II-Quote**[4]. Hierbei wirkt sich die Stadt Düren mit ihrer noch deutlich höheren SGB II-Quote besonders belastend aus. Infolge des Strukturwandels in der Region liegt die Arbeitslosenquote des Kreises deutlich über den Landes- und Bundeswerten. Die hohe SGB II-Quote stellt durch die dadurch bedingten hohen Sozialaufwendungen einen belastenden Faktor für den Kreishaushalt und den Umlagebedarf dar (vgl. Ziff. 0.1.1. sowie den Teilbericht Finanzen). Die erkennbare Heterogenität im Kreisgebiet kann sich auf entstehende Bedarfe und die Aufgabenerledigung auswirken (vgl. Teilberichte Hilfe zur Erziehung und Hilfe zur Pflege).

Die hohe SGB II-Quote bzw. der hohe Anteil von Transferleistungen an Menschen im erwerbsfähigen Alter belastet auch die **Kaufkraft je Einwohner**[5] des Kreises Düren. Mit 23.700 Euro je Einwohner liegt sie unter dem Median von 24.149 Euro. Auch hier zeigt sich der Kreis Düren ähnlich heterogen wie bei der SGB II-Quote; so ist vor allem die Kaufkraft der Einwohner der Stadt Düren deutlich geringer als jene der übrigen kreisangehörigen Kommunen.

Die Wirtschaftskraft des Kreises wird im **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Das BIP je Erwerbstätigem fällt mit 64.538 Euro geringer aus als bei drei Viertel der Kreise. Der Kreis Düren gehört damit zu den wirtschaftsschwächeren Kreisen des Landes NRW. Die **allgemeinen Deckungsmittel**, die dem Kreishaushalt insbesondere aus den Schlüsselzuweisungen zufließen, sind ebenfalls geringer als bei drei Viertel der Kreise. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt.

Weitere fachspezifische Strukturdaten sind in den Teilberichten aufgeführt und werden dort hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die jeweiligen Handlungsfelder analysiert.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die letzte vergleichende überörtliche Prüfung der Kreise/der StädteRegion in NRW fand 2016 statt. Sie beinhaltete das Prüfgebiet Finanzen, einen Vergleich des Einsatzes der Finanzressourcen sowie eine aufgabenbezogene Personalanalyse.

[4] Bundesagentur für Arbeit, kostenpflichtige tlw. nicht öffentlich zugängliche Daten

[5] GfK Kaufkraft 2021

Der in der jetzigen Prüfung gewählte Ansatz und die dargestellten Ergebnisse unterscheiden sich wesentlich von den vorherigen, so dass auf eine Reflexion des Umgangs mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen der letzten Prüfung verzichtet wird, zumal in § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW zwischenzeitlich auch veränderte Verfahrensweisen gesetzlich normiert sind.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der Kreise. 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[1] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten[2] 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. Wir werden nach Abschluss der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der Kreise landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

Nachfolgend stellen wir die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. Hierbei sind die Rückmeldungen der 31 Kreise einschließlich der StädteRegion Aachen eingeflossen. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kreise als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

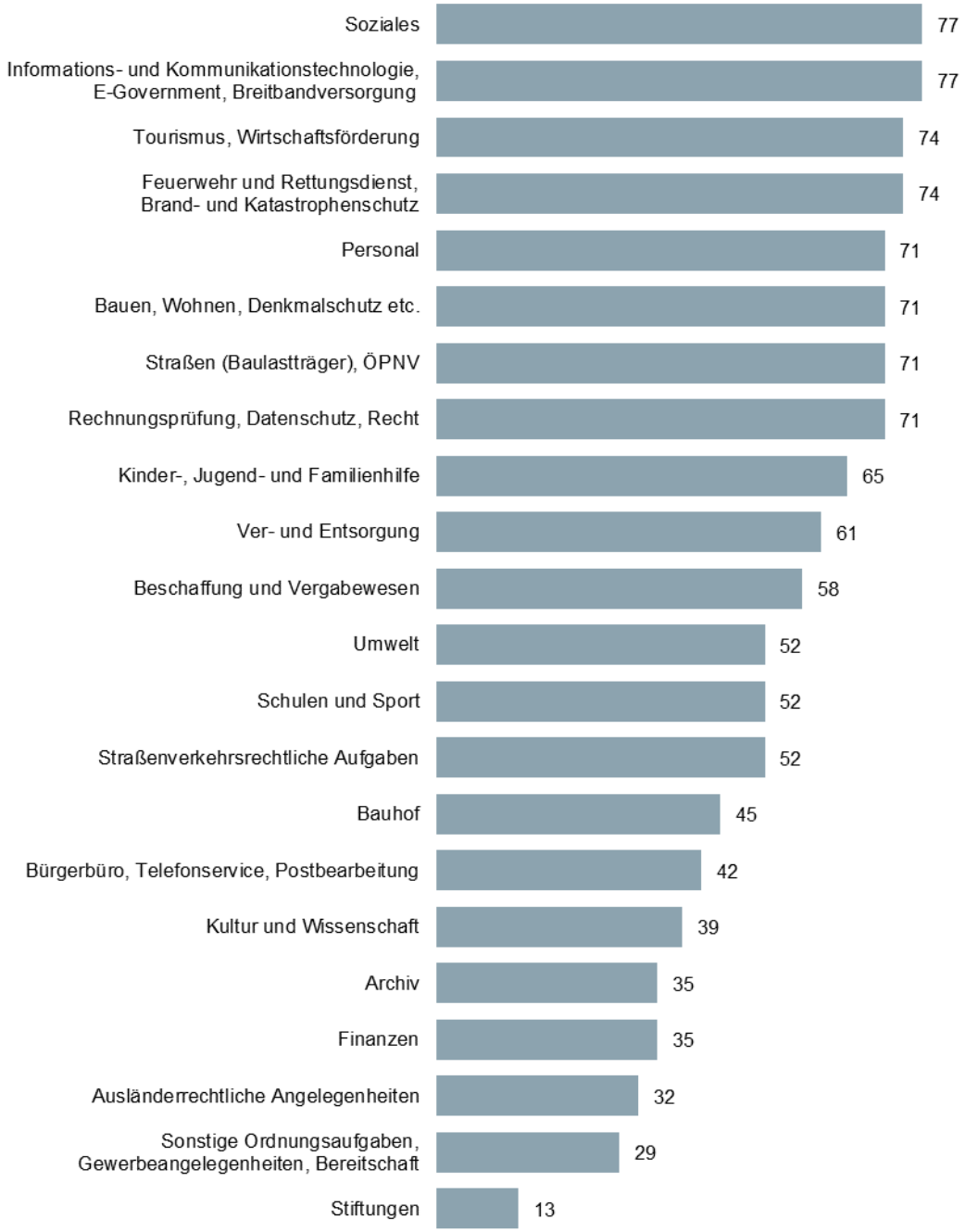
[1] Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f, Erscheinungsjahr 2022

[2] 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)

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt wurden.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



Die Häufigkeit bei den dominierenden Themen für IKZ stellt sich in den Kreisen insgesamt homogen dar. So liegen die prozentualen Anteile der ersten acht genannten Aufgabenbereiche

zwischen 71 und 77 Prozent. Damit sticht keiner dieser Aufgabenbereiche deutlich heraus. Mit einem Anteil von 77 Prozent ist bei den Kreisen das IKZ-Aufgabenfeld „Soziales“ ebenso häufig anzutreffen wie die Querschnittsaufgaben zu den Themenfeldern „Informations- und Kommunikationstechnik inkl. E-Government und Breitbandversorgung“. Mit geringem Abstand folgen die Aufgabenfelder „Tourismus/Wirtschaftsförderung“ sowie „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“. Auch die nachfolgend genannten Aufgabenfelder wie z.B. „Personal“, „Straßen und ÖPNV“ sowie „Rechnungsprüfung“ geben deutliche Hinweise darauf, wo in den Kreisen die thematischen Schwerpunkte bei der interkommunalen Zusammenarbeit liegen. Dabei ergibt sich die Priorität der Themen häufig schon aus den den Kreisen originär zugewiesenen Aufgaben. Auch die den Kreisen obliegende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber ihren kreisangehörigen Kommunen kann grundsätzlich ein Treiber für interkommunale Zusammenarbeit sein.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen für die Zukunft IKZ-Projekte geplant werden.

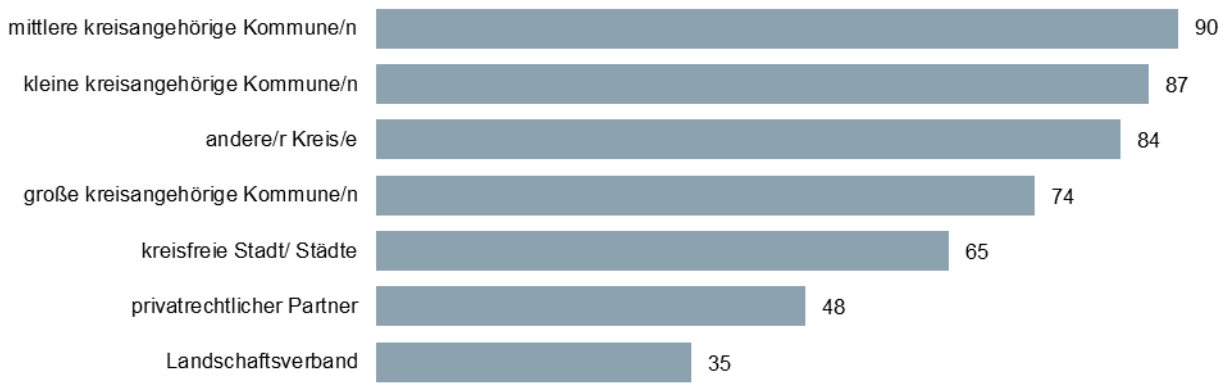
Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten Kooperationsbedarf. Mit Abstand und in weiteren Abstufungen folgen die übrigen Themenfelder. Bemerkenswert ist, dass für einzelne Aufgabenbereiche, die sich grundsätzlich auch gut für eine interkommunale Zusammenarbeit eignen (z.B. Bürger-/Telefonservice, Finanzen, Bauhof etc.), derzeit keine IKZ-Projekte in den Kreisen geplant sind.

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



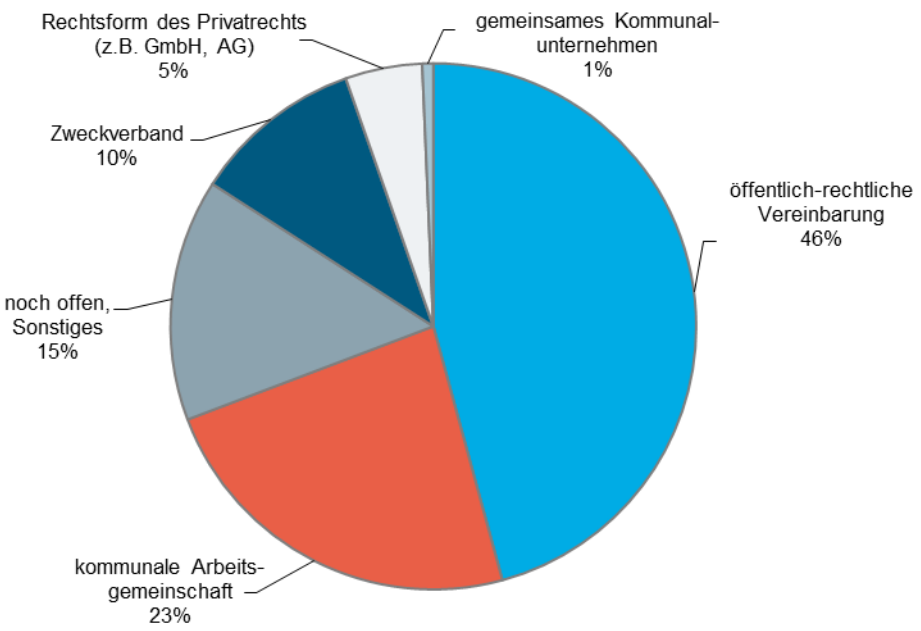
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen geringeren Bedarf, mit den Kreisen gemeinsam Aufgaben wahrzunehmen.

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kreise arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen[6].

[6] 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.

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

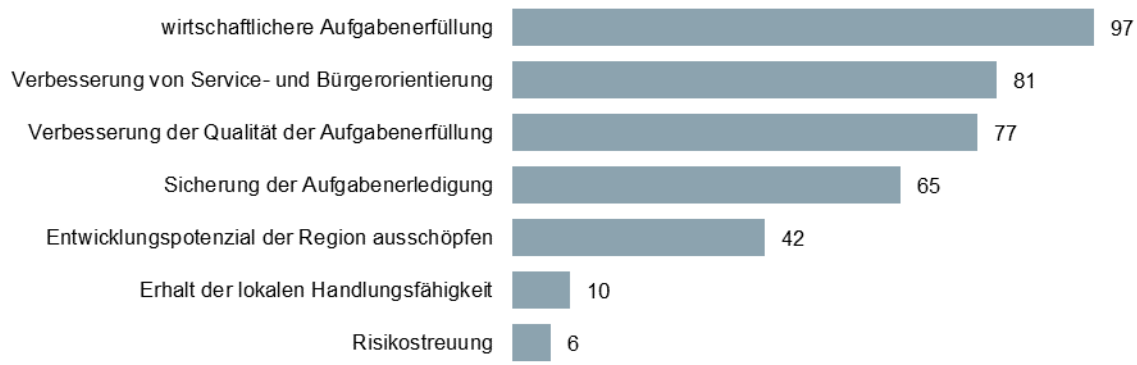


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und flexiblere Gestaltungsmöglichkeit. So muss kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden. Weitere Vorteile der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und der kommunalen Arbeitsgemeinschaft gegenüber anderen Rechtskonstruktionen sind die nicht erforderlichen Gremienstrukturen und die schnelleren Entscheidungswege.

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



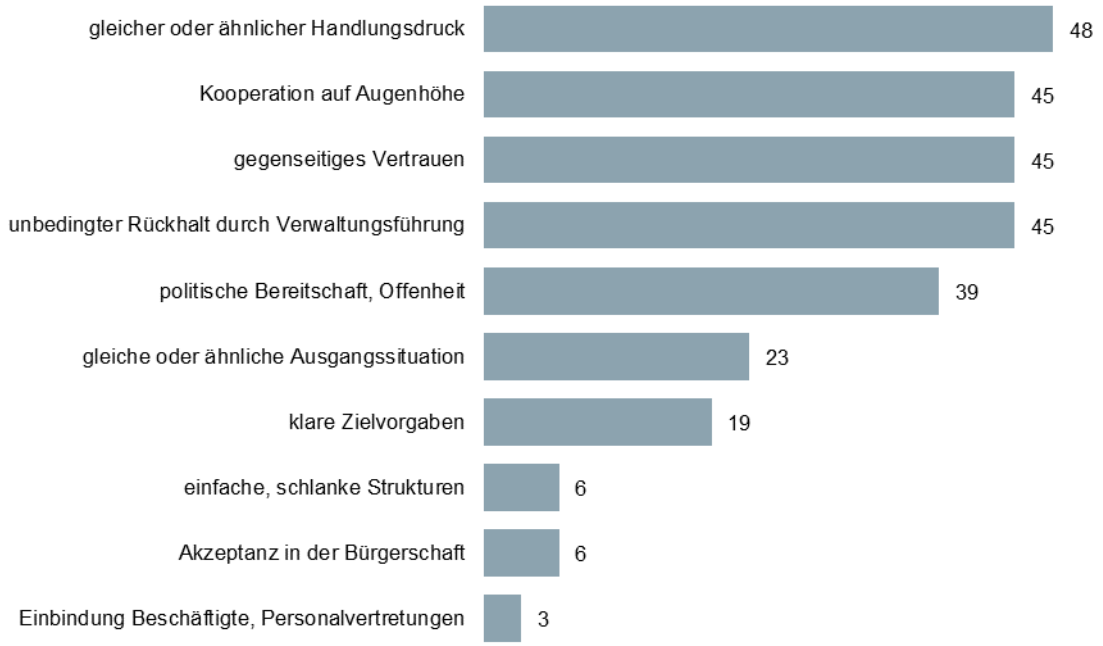
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Auch ist oftmals eine messbare Einsparung bei der Aufgabenerledigung durch Kooperationen ausdrücklich nachzuweisen, um z.B. eine Projektförderung des Landes zu erhalten. Insofern ist die höchste Priorität des Kriteriums Wirtschaftlichkeit wenig überraschend. Ob dies auch in Zukunft so bleibt, muss sich u. a. mit Blick auf den demografischen Wandel und dem damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen Kreise und Kommunen intensiv und teils auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann möglicherweise in einzelnen Kreisen und Kommunen die noch einzig realisierbare Form zur Sicherung der Aufgabenerledigung darstellen.

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt in der Regel von mehreren Faktoren ab.

Die gpaNRW hat nachfolgend ausgewertet, welche Erfolgskriterien die Kreise für sich jeweils priorisieren.

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



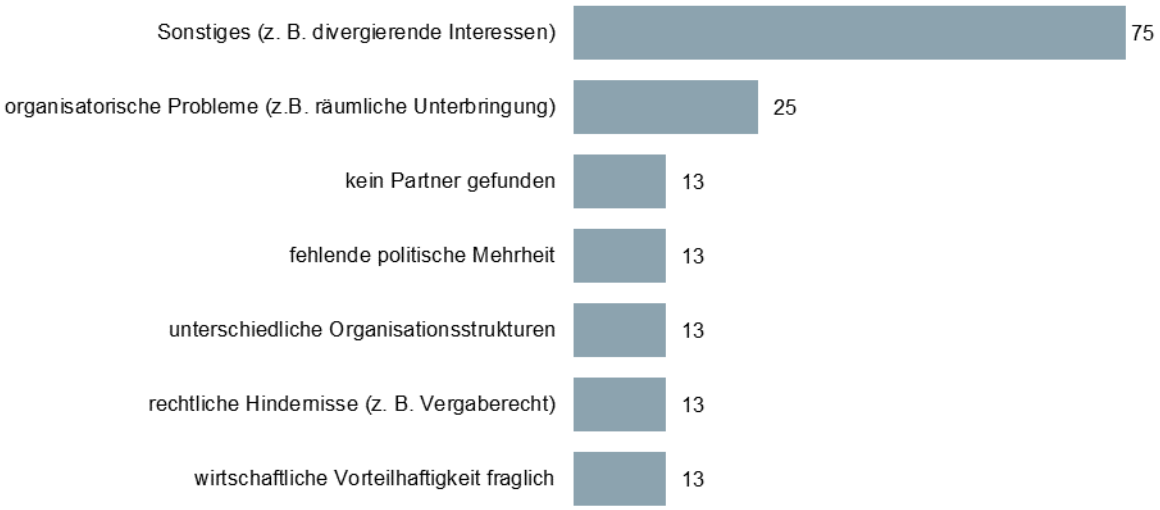
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

wichtige Einflussfaktoren für das Gelingen von IKZ-Projekten in den Kreisen. Einfache, schlanke Strukturen, die Akzeptanz der Bürgerschaft und auch die Einbindung der Mitarbeiterschaft sowie der Personalvertretungen haben hingegen offensichtlich nur eine untergeordnete Bedeutung für den Erfolg von IKZ.

0.3.1.7 Hindernisse

Bei der Online-Umfrage haben acht Kreise Angaben zu Hindernissen und Problemen gemacht, die offensichtlich dazu geführt haben, dass IKZ-Projekte zwar geprüft, letztlich aber nicht umgesetzt wurden. Danach sind in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten folgende Faktoren verantwortlich:

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



Das Nichtzustandekommen interkommunaler Zusammenarbeit in den Kreisen hat ganz offensichtlich sehr individuelle Ursachen (z.B. divergierende Interessen, Partner hat sich dagegen entschieden, Problematik im Haushaltsrecht). Erst mit großem Abstand folgen organisatorische Probleme (z.B. räumliche Unterbringung, unterschiedliche Strukturen wie verschiedene Fachverfahren), die die Umsetzung von IKZ-Projekten in den Kreisen am Ende verhindert haben. Dagegen führen z.B. etwaige rechtliche Hindernisse, fehlende politische Mehrheiten oder auch unterschiedliche Strukturen deutlich seltener zum Scheitern von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Düren

Der Kreis Düren arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommunen, der benachbarten StädteRegion Aachen und der kreisfreien Stadt Aachen zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.3.1.3). Insgesamt bestehen derzeit 30 interkommunale Kooperationen, davon jedoch nur vier auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Diese Rechtsform ist nach Erhebung der gpaNRW im Segment der Kreise bei fast der Hälfte der interkommu-

nalen Kooperationen anzutreffen und damit die am häufigsten gewählte Form der Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.4). Daneben ist der Kreis Düren Mitglied in mehreren Zweckverbänden und hat zahlreiche Kooperationsverträge abgeschlossen.

Mit Kooperationen in den Aufgabenfeldern Soziales, IT/E-Government, Tourismus/Wirtschaftsförderung, Personal sowie Feuerwehr und Rettungsdienst besetzt der Kreis Düren jene fünf Aufgabenfelder, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden (siehe Ziffer 0.3.1.1). Diese beinhalten beim Kreis Düren Aufgaben wie zum Beispiel die Beihilfeabrechnung für die kreisangehörigen Kommunen, die Gefahrenabwehr und Ausbildung von Nachwuchskräften durch ein zentrales feuerschutztechnisches Zentrum für das Kreisgebiet oder der Koordination des Breitbandausbaus. Weitere nach Auskunft des Kreises erfolgreiche Kooperationen sind das Stadt- und Kreisarchiv Düren und die Kooperation der Ausländerbehörde mit der Stadt Düren.

Wie bei fast allen Vergleichskreisen besitzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für den Kreis Düren Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.5). Weitere wesentliche Ziele sind die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung, die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung und das Ausschöpfen regionaler Entwicklungspotenziale. Hierin spiegelt sich z. B. die vom Kreis beschlossene Wachstumsoffensive 300.000+ wider, deren Ziel die mittelfristige Steigerung der Einwohnerzahl des Kreises ist, um den demografischen Entwicklungen zu begegnen (vgl. hierzu auch die im Kapitel 0.2.1 enthaltenen Ausführungen zu den strukturellen Rahmenbedingungen). Unter diesen regionalen Aspekt fallen die zahlreichen Kooperationen, die der Kreis auf verschiedenen Ebenen und Bereichen eingegangen ist, darunter der Rureifel Tourismus e.V., die Eifel-Tourismus GmbH oder der Metropolregion Rheinland e.V.

Infolgedessen sieht der Kreis im Aufgabenfeld Wirtschaftsförderung und Tourismus auch Potenzial für weitere interkommunale Zusammenarbeit. Daneben gibt es Bestrebungen, auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Stadt Düren bei der Vermessung zusammenzuarbeiten (Aufgabenfeld Bauen, Wohnen, Denkmalschutz). Die Gesellschaft für Infrastrukturvermögen Kreis Düren mbH (GIS) hat in Kooperation mit den kreisangehörigen Kommunen die Planung eines barrierefreien Ausbaus von Haltestellen begonnen (Aufgabenfeld Straßen, ÖPNV).

Wesentliche Erfolgsfaktoren sind Kooperation auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen sowie politische Bereitschaft und Offenheit. Diese Einschätzung deckt sich mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt (vgl. Ziffer 0.3.1.6).

Hemmnisse bzw. Hindernisse für IKZ (vgl. Ziffer 0.3.1.7) haben beim Kreis Düren zu keinem Scheitern einer Kooperation geführt. Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Partnern, räumliche Schwierigkeiten, wechselnde Protagonisten, d. h. die Abhängigkeit von einzelnen handelnden Personen sowie der Fachkräftemangel erschweren jedoch interkommunale Kooperationsvorhaben. IKZ ist demnach zwar eine Möglichkeit, dem Fachkräftemangel zu begegnen, allerdings stehen die Kommunen im Kampf um den Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung untereinander im Wettbewerb, qualifizierte Fachkräfte zunächst für sich zu gewinnen.

Der Kreis Düren steht weiterer IKZ aufgeschlossen gegenüber. Die Absicht zur Ausweitung interkommunaler Kooperationen ist im Strukturkonzept 2025 dokumentiert. Insbesondere zu betrachten seien demnach Aufgabenfelder, die derzeit sowohl beim Kreis als auch bei einzelnen

Kommunen wahrgenommen werden. Auch weitere Möglichkeiten über die Kreisgrenzen hinausgehender interkommunaler Zusammenarbeit – mit Fokus auf die Region – sollen geprüft werden.

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. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 53 Absatz 2 der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bzw. auf § 3 Abs. 1 Satz 2 Städteregion Aachen Gesetz in Verbindung mit den vorher genannten Vorschriften. Wir verwenden in diesem Bericht grundsätzlich den Begriff „Kreise“ und beziehen uns auf die Städteregion Aachen immer dann, wenn sie konkret gemeint ist.

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. Im Vorfeld der Prüfung erfolgte ein intensiver Austausch mit verschiedenen Gremien des Landkreistages NRW über Inhalte und Verfahren bei dieser Prüfung.

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. 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 den Fassungen 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 Kreise 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 im geprüften Kreis.

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Der Kreis nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 53 Abs. 1 KrO NRW in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahme nach § 53 Abs. 1 KrO in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW 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 Kreisen 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

[7] KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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.

Der Kreis soll seinen 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 Kreise, soweit vorliegend, 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 ein Kreis alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kreise vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert des Kreises mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl des Kreises nicht mit den Kennzahlen der anderen Kreise vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung des Kreises hin.

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kreisen 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 Kreise einwirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild eines Kreises. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage des Kreises“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

Der in den Kreisen 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 Kreise erhoben haben.

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

Unter www.gpanrw.de beschreiben wir unter „Prüfung - Kennzahlensets und Benchmarks“, wie sich die einzelnen Kennzahlen berechnen. Zudem haben wir dort Berechnungsdateien mit Anleitungen abgelegt, die die Kreise auch nach unserer Prüfung nutzen können. Somit können Kreise anhand des gpa-Kennzahlensets frühzeitig Entwicklungen in steuerungsrelevanten Verwaltungsbereichen erkennen und diesen bei Bedarf entgegensteuern oder aber positive Entwicklungen weiter vorantreiben.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Kreis Düren haben wir von August 2021 bis Februar 2023 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Kreis Düren hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Düren das Vergleichsjahr 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2019, die aufgestellten Jahresabschlüsse 2020 und 2021 sowie die Haushaltsplanung 2021. Die im Doppelhaushalt 2022/2023 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2024 bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten des Kreises Düren berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Thomas Malek
Tax Compliance Management System	Sabine Jary
Informationstechnik	Guido Rosenow
Hilfe zur Erziehung	Stefan Görgen
Hilfe zur Pflege	Stefanie Wessel
Bauaufsicht	Sabine Pawlak
Vergabewesen	Axel Bussmann
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Alexander Gumnior

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

Am 03. Mai 2023 wurde das Prüfungsergebnis dem Landrat des Kreises Düren sowie den Dezernentinnen und Dezernenten in einem Abschlussgespräch vorgestellt.

Herne, den 02. Juni 2023

gez.	gez.
Manfred Wiethoff	Frank Breidenbach
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Kreis Düren konnte die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse zuletzt nicht einhalten. Die Aufstellung des Haushaltsplans erfolgt dagegen in der Regel fristgerecht. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger über einen Budgetbericht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E1.1	Der Kreis sollte eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses vornehmen. Ziel sollte es sein, sich zukünftig der gesetzlichen Frist anzunähern.
		E1.2	Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.
F2	Der Kreis Düren hat in den letzten Jahren bereits Haushaltskonsolidierung betrieben. Damit konnten jedoch die steigenden Aufwendungen nicht kompensiert werden. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.	E2	Der Kreis Düren sollte weitere Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.
F3	Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Düren derzeit noch bei den einzelnen Fachämtern angesiedelt. Zukünftig wird die Akquise zentralisiert. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.	E3	Die gpaNRW empfiehlt die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung, zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.
F4	Beim Kreis Düren wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachämtern überwacht. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	E4.1	Der Kreis Düren sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einführen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E4.2	Der Kreis Düren sollte die avisierte Zentralisierung des Fördermittelmanagements um ein förderbezogenes Controlling und ein entsprechendes Berichtswesen ergänzen. Die Berichte können entweder anlässlich von wichtigen Meilensteinen bei den Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Düren hat Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung in der TCMS-Dienstanweisung festgelegt und setzt diese in der Praxis um. Die Stabsstelle 20/01 führt regelmäßig praxisorientierte Schulungen für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen durch und sorgt für eigene Qualifizierungen. Die hierzu festgelegten Ziele und Standards sind nur teilweise in der TCMS-Dienstanweisung geregelt.	E1	Der Kreis Düren sollte seine zukünftige Schulungspraxis zum Thema TCMS und Steuern in der TCMS-Dienstanweisung näher ausführen. Hierzu sollten Ziele, Eckpunkte oder Mindeststandards dort festgelegt werden, z. B. zu den Budgets, den zu schulenden Personen, zur Termingestaltung und zu Schulungsthemen.
Informationstechnik			
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Düren eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Eine formelle Gesamtstrategie würde die sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung noch erleichtern.	E1	Der Kreis Düren sollte seine bereits vorhandenen strategischen Grundlagen in einer formalisierten IT-Gesamtstrategie bündeln.
F2	Der Kreis Düren kommt allen geprüften rechtlichen Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Das Online-Angebot könnte noch deutlich ausgebaut werden.	E2	Der Kreis Düren sollte sein Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese dann medienbruchfrei verarbeiten zu können. Seinen Weg zur Umsetzung des OZG sollte er verbindlich in einer Roadmap abbilden.
F3	Der Kreis Düren hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess eingeführt, der in weiten Teilen technisch gut unterstützt wird. Dennoch bestehen weitere konkrete Optimierungsansätze.	E3	Der Kreis Düren sollte darauf abzielen, manuelle Tätigkeiten durch eine noch stärkere IT-Unterstützung weiter zu reduzieren. Eine Schnittstelle zum Vergabeprozess sowie der Datenabgleich in Hinsicht auf inhaltsgleiche Datensätze bieten dazu konkrete Ansatzpunkte.
F4	Das Prozessmanagement des Kreises Düren bietet bereits eine sehr gute Unterstützung für die Verwaltungsdigitalisierung.	E4	Der Kreis Düren sollte eine vollständige Auflistung seiner Verwaltungsprozesse anstreben, um damit einen dokumentierten Überblick über alle seine Verwaltungsprozesse zu besitzen und diese gemäß der strategischen Vorgaben für eine Analyse zu priorisieren.
F5	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Düren sichern die notwendigen Prüfhandlungen ab. Die Prüfhandlungen könnten durch Qualifikation der Mitarbeitenden in der örtlichen Rechnungsprüfung noch effizienter erfolgen.	E5	Der Kreis Düren sollte bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und ausgewertet werden müssen. Dies bedingt eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	Über das Präventionskonzept verfügt der Kreis bereits in Teilen über eine Gesamtstrategie. Zusätzlich wird im Haushalt des Kreises ein strategisches Produktziel mit Maßnahmen und Kennzahlen abgebildet.	E1	Der Kreis sollte die Maßnahmen zur Zielerreichung und Kennzahlen weiter schärfen. So könnte zum Beispiel der Erfolg der Rückführungsoption durch eine Rückführungsquote gemessen werden. Bei Abweichungen der Zielerreichung sind konkrete Maßnahmen entsprechend abzuleiten.
F2	Der Kreis Düren verfügt bereits über eine Vielzahl von Auswertungen zum Finanzcontrolling. Ein ganzheitlicher Ansatz diese unterschiedlichen Auswertungen zusammenzuführen und teilweise zu erweitern, besteht bislang nicht.	E2	Der Kreis Düren sollte die bisherigen Auswertungen zum Finanzcontrolling in einem Controllingbericht bündeln. Die bestehende Prognoserechnung könnte um Kennzahlen und Zielwerte ergänzt werden. Bestenfalls wären Auswertungen bis auf Ebene der Sozialräume möglich. Zusätzlich sollte ein System zur Ableitung von Maßnahmen im Falle negativer Entwicklungen erarbeitet werden.
F3	Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein einzelfallübergreifendes und strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten, sozialräumlichen Aspekten oder trägerspezifisch zu messen, besteht nicht. Qualitative Aspekte, wie Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden, werden ebenfalls nicht strukturiert ausgewertet.	E3	Der Kreis Düren sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Ebenfalls sollten Informationen über Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden ermittelt werden. Im Idealfall werden die hierausgewonnenen Informationen in den neu zu entwickelnden Controllingbericht aufgenommen.
F4	Der Kreis Düren hat die Prozess- und Qualitätsstandards für den ASD in zahlreichen Einzeldokumenten ausführlich beschrieben. Dies erschwert den Beschäftigten das Auffinden von Informationen.	E4	Der Kreis Düren sollte die Einzeldokumente zu einem Handbuch zusammenfassen. Dies fördert die Übersichtlichkeit und kann neuen Fachkräften helfen, sich schneller innerhalb der Prozesse zurecht zu finden.
F5	Der Kreis Düren hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren im Handbuch beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	E5.1	Die gelebten Standards zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme sollten im Handbuch des ASD verbindlich geregelt sein.
		E5.2	Das Kreisjugendamt sollte die Rückkehroption in ihren Standards berücksichtigen. Hierzu sollte das Kreisjugendamt definieren, wie Rückführungsarbeit im Detail durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann das Kreisjugendamt in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.
F6	Im Jugendamt des Kreises Düren werden Standards zur Fallsteuerung vorgegeben und kontrolliert. Wirtschaftliche Aspekte bei der Wahl des Leistungserbringers werden bislang nicht berücksichtigt.	E6	Das Kreisjugendamt sollte ein Maß an maximal zu bewilligenden Fachleistungsstunden definieren und im Handbuch verbindlich festhalten. Hierzu sollten Regelungen bestehen, wer welche Hilfen in welchem Umfang bewilligen kann. Auch die in der Praxis gelebten Laufzeitbegrenzungen sollten im Handbuch verankert sein.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Prozessintegrierte Kontrollen sind im Verfahrensablauf der Hilfeplanung standardisiert geregelt. Prozessunabhängige Kontrollen finden statt. Standards sind hierfür jedoch nicht festgelegt.	E7	Das Kreisjugendamt sollte einen Standard für prozessunabhängige Kontrollen definieren. Zum Beispiel könnte festgelegt werden, dass die Teamleitungen und/oder die Sachgebietsleitung von jeder Fachkraft zwei Hilfepläne je Jahr auf Einhaltung der Standards kontrolliert. Die Ergebnisse sollten protokolliert werden.
F8	Der Kreis Düren verfügt über keine Personalbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst. Auch der Richtwert der gpaNRW wird bislang nicht berücksichtigt.	E8	Der Kreis Düren sollte eine Personalbemessung für den ASD durchführen. Hierfür sollte der Kreis ein Personalbemessungsverfahren entwickeln.
F9	Für die Einarbeitung neuer Fachkräfte besteht im Kreisjugendamt kein eigenes Einarbeitungskonzept.	E9	Das Kreisjugendamt sollte ein eigenes Einarbeitungskonzept entwickeln. Dadurch wird gewährleistet, dass die eigenen Qualitätsstandards kommuniziert und vermittelt werden.
F10	Die sehr hohe Falldichte HzE ist kritisch zu bewerten. Die Falldichte HzE belastet den Fehlbetrag und die Aufwendungen im Einwohnerbezug.	E10	Der Kreis Düren sollte die Entwicklung der Hilfefälle weiterhin auswerten und bei weiteren Steigerungen Maßnahmen entwickeln, wie dem entgegengewirkt werden kann.
F11	Die Aufwendungen im Einwohnerbezug sind sehr hoch. Diese werden durch die höchste Falldichte im interkommunalen Vergleich beeinflusst.	E11	Der Kreis Düren sollte die Entwicklung im Bereich der Eingliederungshilfen weiterhin engmaschig steuern. Die fortlaufende Analyse und die daraus resultierende Maßnahmenentwicklung kann dem Kreis helfen, den rasanten Anstieg in Teilen zu bremsen.
F12	Das Kreisjugendamt führt Hospitationen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext in Einzelfällen durch. Die Qualitätsstandards enthalten keine Regelung zu Hospitationen.	E12	Das Kreisjugendamt solle zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext verbindliche Hospitationen durchführen. Der Standard sollte im Handbuch des ASD verbindlich aufgenommen und die Personalausstattung angepasst werden.
F13	Der Kreis Düren hat die höchste Falldichte für Hilfefälle junger Volljährige im interkommunalen Vergleich.	E13	Der Kreis Düren sollte die Hilfefälle für junge Volljährige kritisch analysieren. Es sollte geprüft werden, warum im Kreis die Falldichte so hoch ist. Zudem sollten Maßnahmen entwickelt werden, wie die Falldichte reduziert werden kann.
F14	Der Kreis Düren hat keinen eigenen Standard zur Verselbstständigung. Die Verselbstständigung ist Bestandteil der Leistungsbeschreibung der freien Träger.	E14	Der Kreis Düren sollte einen eigenen Standard zur Verselbstständigung entwickeln. Ein eigener Standard zur Verselbstständigung kann helfen, die aktuell höchste Falldichte bei Hilfefällen für junge Volljährige zu reduzieren.
Hilfe zur Pflege			
keine Feststellungen oder Empfehlungen			

Feststellung		Empfehlung	
Bauaufsicht			
F1	Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren konnte der Kreis im Betrachtungszeitraum der Prüfung nur selten einhalten. Aufgrund der Personalsituation waren vertretbare Genehmigungszeiten nur durch Aufgabenzurückstellungen an anderer Stelle erreichbar. Inwieweit durch die festgesetzten Gebühren der Aufwand gedeckt wird, ermittelt der Kreis in der Bauaufsicht derzeit noch nicht.	E1.1	Der Kreis sollte angemessene Personalressourcen einsetzen, damit die Verfahrensschritte zur Antragsbearbeitung fristgerecht erledigt werden können und keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen entstehen.
		E1.2	Seine festgesetzten Gebühren sollte der Kreis Düren – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich der Aufwandsdeckung überprüfen, um sie im Bedarfsfall verursachungsgerecht anpassen zu können. Die Entwicklung der Kennzahl sollte den anhand der Fälle erwarteten Entwicklungen entsprechen. Ist dies nicht der Fall, sollte der Kreis die Ursachen für die Fehlentwicklung ermitteln und zielgerichtet gegensteuern.
F2	In der Bauaufsicht bestand zum Prüfungszeitpunkt noch keine schriftlich fixierte Regelung beispielsweise in Form einer Dienstanweisung zu Entscheidungsbefugnissen oder Unterschriftsberechtigungen bzw. Verantwortungsbereichen.	E2	Um den Sachbearbeitenden Handlungssicherheit zu geben, sollte die Bauaufsicht über schriftlich fixierte verbindliche Regelungen zu Verantwortungsbereichen und Entscheidungsbefugnissen verfügen z. B. in Form einer Dienstanweisung.
F3	Der Prozessablauf in der Bauaufsicht des Kreis Düren sichert ein effizientes Verfahren. Es gibt allerdings noch keine verbindliche Regelung, die das Vier-Augen-Prinzip sichert.	E3	Die Bauaufsicht des Kreis Düren sollte die stichprobenhafte Überprüfung der Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren verbindlich festlegen, um den Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes gerecht zu werden und so möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen und eine gleichbleibende Qualität der Bescheide zu sichern.
F4	Im Vergleichsjahr 2020 stand der unteren Bauaufsicht des Kreises Düren weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung, als bei den meisten anderen Kreisen im Vergleich, obwohl der Kreis gegenüber 2019 im Jahr 2020 rund eine Vollzeit-Stelle mehr einsetzte. Die aus 2019 und 2020 ansteigenden Rückstände sowie die Überlastungsanzeige des Personals in 2021 sowie eine anhaltende Fluktuation sind Hinweise darauf, dass sich die Situation aktuell noch nicht verbessert hat.	E4	Der Kreis sollte Maßnahmen zur Fachkräftesicherung und Anwerbung neuer Fachkräfte ergreifen und insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar zusätzlich zur Fortschreibung der neuen Falleingänge bei der Personalbemessung im Blick halten, damit aufgelaufene Rückstände abgearbeitet und dauerhafte Überlastungen vermieden werden können.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Kreis Düren hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt und arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen. Es bestehen aber noch Optimierungsmöglichkeiten mit Blick auf aussagekräftige und steuerungsunterstützende Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz oder detailliertere Gesamtlaufzeit-/Laufzeit-Auswertungen).	E5	Der Kreis Düren sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz) für die Bauaufsicht fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden. Dabei sollte der Kreis innerhalb einer klaren Zielstruktur Zielwerte festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können.
Vergabewesen			
F1	Der Kreis Düren hat eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Handlungsleitend für die ZVS ist u. a. die Dienstanweisung über das Vergabewesen bei der Kreisverwaltung Düren (DA-Vergabe). Eine Anpassung und Aktualisierung der DA-Vergabe ist zeitnah notwendig, steht derzeit aber noch aus.	E1	Der Kreis Düren sollte die derzeit geltende Dienstanweisung über das Vergabewesen bei der Kreisverwaltung Düren zeitnah überarbeiten und an die gültigen vergaberechtlichen Vorschriften anpassen.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt.	E2	Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung im Bereich der Submission/Abnahme sollten durch den Kreis Düren noch ergänzt werden.
F3	Der Kreis Düren macht vornehmlich zugunsten der öffentlichen Ausschreibung und aufgrund interner Vergaberegelungen von dem Vergabeverfahren der beschränkten Ausschreibung keinen Gebrauch. Die gpaNRW begrüßt dieses Vorgehen ausdrücklich.	E3	Der Kreis Düren sollte die niedrigen Wertgrenzen zur Anwendung eines öffentlichen Ausschreibungsverfahren in die Neufassung der DA-Vergabe übernehmen.
F4	Der Kreis Düren hat keine Vergabemanagementsoftware im Einsatz. Dokumente einer Vergabe werden im Dokumentenmanagementsystem des Kreises (DMS) abgelegt. Hierauf haben die Organisationseinheiten, die zentrale Vergabestelle (ZVS) und das RPA Zugriff. Die Möglichkeit zur Dokumentation einer gesamten Auftragsabwicklung wird durch die bestehenden Regelungen nicht gewährleistet.	E4	Der Kreis Düren sollte die komplette Vorgangsdokumentation an zentraler Stelle abbilden.
F5	Der Kreis Düren erfüllt die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Er hat eine Dienstvereinbarung zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption erlassen. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ist dem Kreis bekannt.	E5.1	Wir empfehlen dem Kreis Düren, die bestehende Dienstvereinbarung zur Korruptionsprävention in eine Dienstanweisung zu überführen.
		E5.2	Der Kreis Düren sollte bei der Schwachstellenanalyse alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden.
		E5.3	Der Kreis Düren sollte die Zuständigkeit zur Umsetzung der Regel gemäß § 7 KorruptionsbG zu Auskunftspflichten der Kreistagsmitglieder und Mitglieder der Ausschüsse in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention mit aufnehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Kreis Düren nutzt Spenden und Sponsoringleistungen u. a. als Unterstützung zur Durchführung repräsentativer Maßnahmen des Kreises. Der Umgang und die Abwicklung erhaltener Unterstützungsleistungen erfolgen an zentraler Stelle. Die Spenden- und Sponsoringleistungen werden jährlich in einem Bericht veröffentlicht.	E6	Der Kreis Düren sollte die bestehenden Regelungen zur Handhabung von Sponsoringleistungen sowie den Mustervertrag in einer Dienstanweisung zusammenfassen.
F7	Der Kreis Düren hat noch kein zentrales Gremium, das für die organisationsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht derzeit nicht. Eine sehr positive Grundlage bildet die Dienstanweisung über Wirtschaftlichkeitsberechnungen.	E7	Der Kreis Düren sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.
F8	Die Gesamtsumme der Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten birgt für den Kreis Düren finanzielle Risiken. Die Summe der Nachträge hat dabei einen erheblichen Einfluss auf die Abrechnungssumme.	E8	Der Kreis Düren sollte die Auftragsabweichungen systematisch erfassen und auswerten.
F9	Die Zentrale Vergabestelle des Kreises Düren führt für ihren Zuständigkeitsbereich eine Jahresstatistik in der alle Vergaben einschließlich eventueller Nachträge aufgeführt werden.	E9	Im Zuge eines internen Vergabecontrollings sollte der Kreis Düren einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte er hinsichtlich der Ursache an zentraler Stelle analysieren. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F10	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Düren entsprechen den rechtlichen Vorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Durchführung der vertraglich vereinbarten Vertragsbedingungen. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bezüglich der Dokumentation von Nachtragsvereinbarungen sowie im Bereich der Abnahme vertraglich vereinbarter Leistungen.	E10.1	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu der Kostenschätzung für Bauleistungen sollte der Kreis die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen und die Angemessenheit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren.
		E10.2	Der Kreis Düren sollte darauf achten, dass alle Nachtragspositionen einer schriftlichen Beauftragung unterzogen werden. Im Rahmen der Beauftragung sollte die Wirtschaftlichkeit der Nachtragspositionen geklärt und aktenkundig gemacht werden.
		E10.3	Bei umfangreichen Baumaßnahmen sollte der Bauzeitenplan ausreichend Zeit für das Aus-schreibungsverfahren bieten. Dies kann sich zusätzlich positiv auf die Anzahl der Anbieter im Vergabeverfahren auswirken
		E10.4	Der Kreis Düren sollte die Empfehlung zur Besichtigung der örtlichen Gegebenheiten im Vorfeld einer Angebotsabfrage nur in absoluten Ausnahmefällen nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E10.5	Der Kreis Düren sollte darauf achten, dass die Erbringung der vereinbarten Leistungen incl. aller Restarbeiten in der Bauakte nachvollziehbar hinterlegt ist.
		E10.6	Der Kreis Düren sollte darauf achten, dass bei einer Ausschreibung verschiedener Lose im Submissionsprotokoll eindeutig dokumentiert ist, für welches Los bzw. Lose ein Anbieter ein Angebot abgegeben hat. Leerfelder sollten gekennzeichnet werden.
Verkehrsflächen			
F1	Die Datenlage beim Kreis Düren ist gut. Jedoch besteht Optimierungsbedarf, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können.	E1	Der Kreis Düren sollte die Bestands-, Bilanz- und Finanzdaten differenziert, vollständig und aktuell vorliegen haben.
F2	Das Amt für Straßenbau und Radwege nutzt eine webbasierte Straßendatenbank. Zudem gibt es weitere Softwareprodukte für die Verkehrsflächenerhaltung. Bezüglich der Datenhaltung und -aktualisierung sowie den Schnittstellen bestehen Verbesserungsmöglichkeiten.	E2.1	Der Kreis Düren sollte eine regelmäßige Datenpflege inklusive erforderlicher Personalressourcen berücksichtigen. Zudem sollten die vorgenannten Softwareprodukte über Schnittstellen miteinander verknüpft sein. Dadurch lässt sich u. a. eine doppelte Datenhaltung vermeiden.
		E2.2	Der Kreis Düren sollte den Zustand auch für die weiteren befestigten Flächen wie z. B. den Radwegen, Gehwegen, Busbuchten, etc. regelmäßig erfassen und in die Straßendatenbank integrieren.
		E2.3	Der Kreis Düren sollte auch die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen. Zudem sollte der Kreis die Maßnahmen konkreter definieren. Dazu gehören konkrete Umsetzungszeiträume und zu erwartende Kosten.
		E2.4	Der Kreis Düren sollte regelmäßige Gesamtkoordinierungsgespräche mit allen Vorhabenträgern durchführen. Dabei sollten die kurz- bis langfristig geplanten Maßnahmen besprochen und koordiniert sowie die Ergebnisse allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden.
		E2.5	Der Kreis Düren sollte über eigene Vorlagen für Aufbrüche verfügen. Idealerweise sind diese online ausfüllbar, um die Daten direkt in die Aufbruchverwaltung übernehmen zu können. Damit lässt sich das Aufbruchmanagement weiter digitalisieren und optimieren.
		E2.6	Der Kreis Düren sollte eine Aufgrabungsrichtlinie erstellen. Diese sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Aufbrüchen beinhalten. Diese Richtlinie sollte als Bedingung für Arbeiten im Straßenraum dienen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Kreis Düren hat eine Leistungserfassung in der Kreisstraßenmeisterei. Um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abbilden zu können, sind weitere Daten nötig.	E3	Der Kreis Düren sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein.
F4	Der Kreis Düren hat strategische Produktziele im Haushalt formuliert. Es fehlen jedoch geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen, damit der Kreis beurteilen kann, ob die benannten Ziele erreicht werden.	E4	Der Kreis Düren sollte geeignete Kennzahlen entwickeln. Diese sollten einen konkreten Bezug zu den strategischen Produktzielen haben.
F5	Die Schnittstellenprozesse zwischen der Kämmerei und dem Amt für Straßenbau und Radwege zeigen Optimierungsbedarf. Die letzte körperliche Inventur der Verkehrsflächen hat 2015 stattgefunden. Die nächste körperliche Inventur soll 2025 stattfinden.	E5.1	Die Kämmerei und das Amt für Straßenbau und Radwege sollten sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung und in der Straßendatenbank aktuell sind. Außerdem sollte eine direkte Schnittstelle zwischen beiden Systemen vorhanden sein.
		E5.2	Grundlage der künftigen regelmäßigen körperlichen Inventuren sollten die alle vier Jahre stattfindenden Zustandserfassungen sein.
F6	Der Kreis Düren hat von 2017 bis 2020 durchschnittlich 1,28 Euro je qm für die Verkehrsflächenunterhaltung eingesetzt. Anteilig entfallen 27 Prozent auf Instandhaltungsrückstellungen. Zudem wurde 2017 bis 2019 ein Teil investiver Maßnahmen konsumtiv angesetzt.	E6.1	Die mit den Instandhaltungsrückstellungen verbundenen Unterhaltungsmaßnahmen sollte der Kreis Düren weiterhin zeitnah umsetzen.
		E6.2	Anhand des neuen Wertes, der vorhandenen Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs sollte der Kreis Düren die notwendigen Unterhaltungsaufwendungen neu festlegen.
F7	Die jährliche Reinvestitionsquote schwankt sehr deutlich. Durchschnittlich erreicht der Kreis Düren eine Reinvestitionsquote von 70 Prozent.	E7	Der Kreis Düren sollte die Reinvestitionen anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.
F8	Der Kreis Düren verfügt über differenzierte Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters. Mithilfe einer vorhandenen Leistungserfassung ist eine Kostenrechnung möglich. Diese wird noch nicht umfänglich zum Steuern der Unterhaltung genutzt. Verschiedene Kennzahlen für das Mähen, die Baum- und Heckenpflege gibt es bereits.	E8.1	Der Kreis Düren sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank inklusive des Grünflächenkatasters aufeinander abgestimmt sein.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.2	Der Kreis Düren sollte eine Gesamtstrategie definieren und daraus operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten. Eventuell lassen sich die vorhandenen Kennzahlen in die Gesamtstrategie einbinden.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Düren 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.

Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der **Kreis Düren** hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung seine Haushaltssituation verbessern können. Dennoch besteht nach wie vor ein **Handlungsbedarf**.

Der Handlungsbedarf des Kreises wird unter anderem durch die wirtschaftliche Situation seiner **kreisangehörigen Kommunen** deutlich. Im Jahr 2022 befanden sich vier der 15 kreisangehörigen Kommunen im Haushaltssicherungskonzept. Auf die Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen nimmt der Kreis in erster Linie Rücksicht, indem er mit jedem Haushalt plant, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und keine auskömmliche Kreisumlage zu erheben.

Der Kreis selbst erzielt im gesamten Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 positive **Jahresergebnisse**. Der aufsummierte Überschuss aus den Ergebnisrechnungen beträgt 54,5 Mio. Euro. 2020 hat der Kreis aufgrund der Regelungen durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) pandemiebedingte Haushaltsbelastungen von 4,8 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Bei der Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ werden Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt. Für den Kreis Düren fällt das strukturelle Ergebnis 2020 zwar rund 10,8 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Es ist aber weiterhin positiv und der Haushalt daher strukturell ausgeglichen. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 bestätigt die positive Entwicklung der letzten Jahre. Der voraussichtliche Jahresüberschuss beträgt 9,8 Mio. Euro. Der Umlagebedarf je Einwohner ist höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise. Die Positionierung hat sich hier im Vergleich zur vergangenen überörtlichen Prüfung verstetigt.

Die **Planjahre** 2022 und 2023 weisen Defizite von insgesamt 28,3 Mio. Euro aus. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg ist die Planung grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen aufgrund der voraussichtlichen Besoldungs- und Tarifsteigerungen sowie der inflationsbedingten Steigerung bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden **Eigenkapitalausstattung** des Kreises Düren bei. Die geplanten Fehlbeträge von 2022 bis 2023 entlasten zwar die kreisangehörigen Kommunen, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG[8] wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd. Von einer bilanziellen Überschuldung ist der Kreis Düren jedoch zurzeit weit entfernt.

Positiv wirkt sich aus, dass der Kreis seine **Investitionskredite und Liquiditätskredite** im Betrachtungszeitraum um rund 20 Mio. Euro reduziert hat. Seit 2015 kann der Kreis Düren in allen Jahren zum Teil deutliche Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Damit können wichtige Investitionen mitfinanziert werden und zum Substanzerhalt des Anlagevermögens beitragen. Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kreises ist dennoch deutlich höher als bei den meisten der Vergleichskreise.

Haushaltssteuerung

Der Politik und der Verwaltung liegen zu Beginn des Haushaltsjahres die wesentlichen Informationen über den haushaltswirtschaftlichen Rahmen vor. Unterjährig wird die Haushaltsausführung durch ein detailliertes Finanzberichtswesen überwacht und gesteuert. Bei der Erstellung der Jahresabschlüsse sind 2020 und 2021 Verzögerungen aufgetreten. Die gpaNRW empfiehlt hier, eine Optimierung der Prozesse vorzunehmen. Der Kreis Düren hat von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch gemacht und für die Jahre 2019 und 2020 keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Unterjährige Informationen über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Kreis vierteljährlich über einen Budgetbericht. Die gpaNRW empfiehlt, das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung des Finanzplans (Investitionsmaßnahmen, Liquidität, Kredite) zu erweitern.

Um seinen Haushalt zu entlasten und Rücksicht auf die finanzielle Situation seiner kreisangehörigen Städte zu nehmen, betreibt der Kreis Düren seit Jahren eine strukturierte und gezielte **Haushaltskonsolidierung,** insbesondere im Bereich der Jugend- und Sozialleistungen. Mittelfristig werden jedoch neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die Handlungsspielräume des Kreises sind durch diese kaum steuerbaren Haushaltspositionen beeinträchtigt. Der Kreis Düren sollte den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidierung weiter fortsetzen. Ziel muss es sein, zumindest einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.

Der Kreis Düren überträgt nur in Ausnahmefällen nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** bei den ordentlichen Aufwendungen ins Folgejahr. Bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument stärker genutzt. Die dann insgesamt geplanten investiven Auszahlungen können in höherem Umfang verausgabt werden als bei 75 Prozent der Vergleichskreise.

Die Akquise und Bewirtschaftung von **Fördermitteln** erfolgt beim Kreis Düren bislang dezentral in den Fachämtern. Zukünftig soll die Akquise des Fördermittelmanagements zentral der Stab-

[8] Im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2022 Nr. 46 vom 14.12.2022, Seite 1063, wurde das Zweite Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 09.12.2022 verkündet, mit dem die Ausweitung des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) zu einem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vorgenommen wird.

stelle 60 zugeordnet werden. Aus Sicht der gpaNRW ist es sinnvoll, durch strategische Vorgaben und konkreten Regelungen für die operative Ebene einen einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen. Die gpaNRW empfiehlt daher, die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung, zu regeln. Auch sollte der Kreis Düren die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen sollte ebenfalls eingerichtet werden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
    - Liegen dem Kreis die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor?
    - Hat der Kreis ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
    - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
    - Wie geht der Kreis mit Ermächtigungsübertragungen um?
    - Wie hat der Kreis als Zuwendungsnehmer sein Fördermittelmanagement organisiert?

Dabei prüft die gpaNRW, wie sich die Haushaltssituation des Kreises nachhaltig darstellt. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet den Verzehr von Eigenkapital,
- erhält das für die Aufgabenerfüllung benötigte Vermögen durch eine gezielte Unterhaltungs- und Investitionsstrategie,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Methodisch analysiert die gpaNRW 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 Kreisen. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation des Kreises.

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 des Kreises zur Gestaltung seines Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für den Kreis zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach den folgenden rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen,
- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung sowie
- 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 zu Mindererträgen und Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Es gibt haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der Corona-bedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Noch ist unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die Kreishaushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt des Kreises Düren ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Düren 2015 bis 2020

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

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA
2020	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA
2021	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPl
2022/2023	bekannt gemacht			HPl

Gegenstand der letzten überörtlichen Prüfung waren die Jahresabschlüsse bis 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015. Die Eckpunkte des Jahresabschlussentwurfs 2021 werden ebenfalls dargestellt. Das interkommunale Vergleichsjahr ist jedoch 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen.

Die im Doppelhaushalt 2022/2023 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2024 bis 2026 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

➔ Der Kreis Düren hat nach wie vor in hohem Maße auf die wirtschaftliche Situation seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Bis 2021 haben elf der 15 Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt oder haben am Stärkungspakt Finanzen teilgenommen. 2022 waren noch vier Kommunen in der Haushaltssicherung.

Ein Kreis hat nach § 9 KrO NRW auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Je schlechter die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen ist, desto höher ist der Handlungsbedarf beim Kreis.

Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen beurteilt werden. Die gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation des Kreises Düren ein.

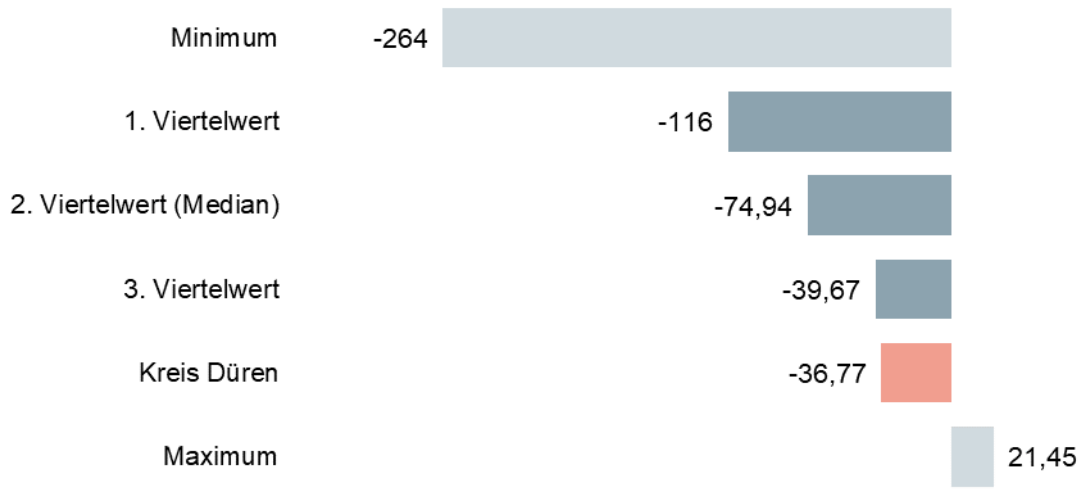
Als Indikatoren für die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen zieht die gpaNRW folgende Kennzahlen heran:

- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder Haushaltssanierungsplans in Prozent.

Die Kennzahl „Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022“ hat die gpaNRW anhand der geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das

Jahr 2022 ermittelt. Dazu haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 summiert und durch die Einwohnerzahl des Kreises dividiert.

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022

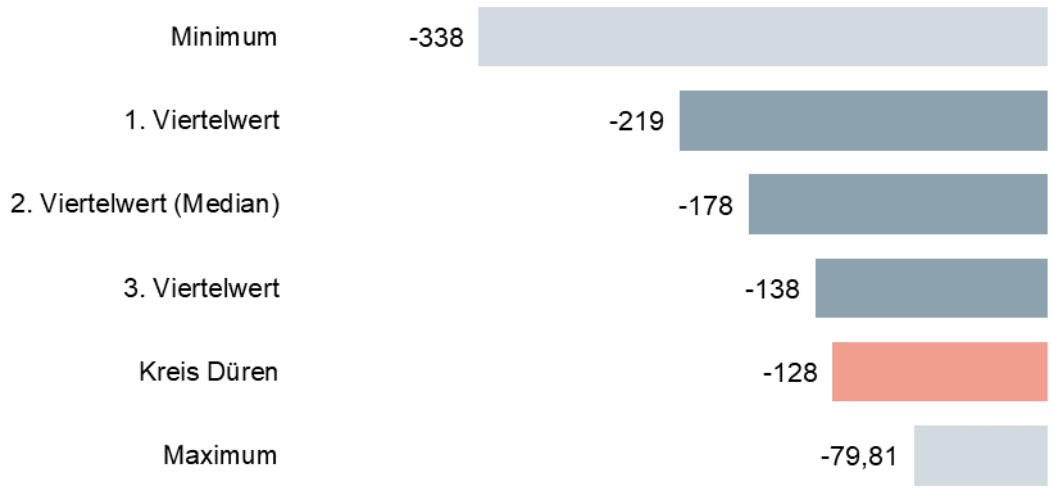


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Das geplante Jahresergebnis 2022 der Kommunen im Kreis Düren beträgt -36,77 Euro je Einwohner. In 75 Prozent der Vergleichskreise weisen die kreisangehörigen Kommunen einen negativeren Planwert aus.

Nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz - NKF-CIG) haben die Kommunen die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag im Ergebnisplan auszuweisen. Das verbessert das geplante Jahresergebnis. Das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit enthält diesen außerordentlichen Ertrag nicht und zeigt somit die tatsächliche Belastung der kreisangehörigen Kommunen auf.

Geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner ergibt sich ein ähnliches Vergleichsergebnis. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie als außerordentlichen Ertrag ergibt sich ein Planwert von -128 Euro je Einwohner.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den kreisangehörigen Kommunen des Kreises Düren. Ein Handlungsbedarf für den Kreis, durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten und damit Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen, ist daher nach wie vor gegeben. Für das Jahr 2022 hat der Kreis dieses Rücksichtsnahmegebot umgesetzt und seine kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage um 5,6 Mio. Euro entlastet.

Die Kreisumlage wird unter anderem auf Basis der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen ermittelt. Diese Umlagegrundlagen sind ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Kreisgebiet.

Umlagegrundlagen je Einwohner Kreis Düren 2015 bis 2020

2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.268	1.368	1.363	1.468	1.530	1.613

Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Kreis Düren haben sich im Betrachtungszeitraum um 345 Euro je Einwohner erhöht. Das entspricht einer Steigerung von ca. 27 Prozent. Für das Vergleichsjahr 2022 haben sich die Umlagegrundlagen um weitere 93 Euro je Einwohner erhöht. Damit ergibt sich folgende Positionierung:

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise	1.706	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen	1.205	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen	501	2,71	194	287	378	875	31

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen errechnen sich vergleichsweise hohe Umlagegrundlagen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Kreis Düren zum Viertel der Kreise gehört, in denen die Kommunen die höchsten Schlüsselzuweisungen in NRW erhalten. Bei der Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen positioniert sich der Kreis Düren unterhalb des ersten Viertelwertes. Insofern muss die unterstellte gute Finanzkraft aufgrund der vergleichsweise hohen Umlagegrundlagen etwas relativiert werden.

Die nach wie vor schwierige finanzielle Situation der Kommunen im Kreis Düren wird auch durch einen Vergleich der rechtlichen Haushaltssituation deutlich.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
73	44	75	92	100	100	31

Im Kreis Düren haben bis zum Haushaltsjahr 2021 vier Kommunen am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen und waren in der Pflicht Haushaltssanierungspläne aufzustellen. Darüber hinaus waren sieben weitere Kommunen verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Im Jahr 2022 befinden sich nur noch vier der 15 Kommunen in der Haushaltssicherung. Der Handlungsdruck der kreisangehörigen Kommunen ist jedoch weiterhin hoch.

1.3.2 Haushaltsstatus

- Die Haushalte des Kreises Düren sind im betrachteten Zeitraum ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Aufsichtsrechtliche Beschränkungen bestehen derzeit nicht.

Der Haushaltsstatus soll die Handlungsfähigkeit eines Kreises nicht einschränken. Dies wäre der Fall, wenn ein Kreis aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie eine geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage oder eine Festsetzung des Umlagesatzes mit Bedingungen und Auflagen. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Kreis Düren 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							X	X

Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2015 bis 2020 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2021 am Haushaltsplan.

Der Haushaltsstatus des Kreis Düren hat sich gegenüber dem Zeitraum, den die gpaNRW in der letzten überörtlichen Prüfung betrachtet hat, verbessert. Durch zum Teil erhebliche Fehlbeträge hat der Kreis Ende 2013 nahezu sein komplettes Eigenkapital verbraucht und verfügte über keine Ausgleichsrücklage. In dieser Prüfung erzielt der Kreis im gesamten Betrachtungszeitraum im IST positive Ergebnisse.

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig ein Kreis gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft.

Die Entwicklung der Rücklagen beim **Kreis Düren** wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Düren 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	6,09	6,94	12,87	12,18	4,82	14,79
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro *	6,11	13,05	20,24	32,42	28,66	43,45
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro *	9,14	9,06	14,75	19,14	25,59	35,81
Fehlbetragsquote in Prozent	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**

* Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage bzw. mit der Ausgleichsrücklage

Durch die positiven Ergebnisse der letzten Jahre von summiert 58 Mio. Euro konnte sich der Kreis Düren eine Ausgleichsrücklage erarbeiten und diese im Betrachtungszeitraum um rund 43 Mio. Euro aufstocken. Daneben sind die Überschüsse auch anteilig in die allgemeine Rücklage geflossen.

Im Jahr 2012 wurde aufgrund der dauerhaften Wertminderung der RWE-Aktien und der daraus resultierenden Bewertung der Beteiligungsgesellschaft eine Korrektur der Buchwerte bei den Finanzanlagen erforderlich. Die Wertberichtigung in Höhe von 45 Mio. Euro wirkte sich gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO direkt auf die allgemeine Rücklage aus. In den vergangenen Jahren folgte dann die Trendwende aufgrund der sich dann anschließenden positiven Entwicklung des RWE-Aktienkurses mit entsprechenden Zuschreibungen. Auch dies hat zu einer entsprechenden Erhöhung der allgemeinen Rücklage geführt und zur verbesserten Eigenkapitalausstattung beigetragen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Düren in Mio. Euro 2021 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro	-12,00	-5,56	-22,74	0	0	0
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro*	31,45	25,89	3,15	3,15	3,15	3,15
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro*	35,81	35,81	35,81	35,81	35,81	35,81
Fehlbetragsquote in Prozent	**15,76**	**8,67**	**38,83**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**

* Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage bzw. mit der Ausgleichsrücklage.

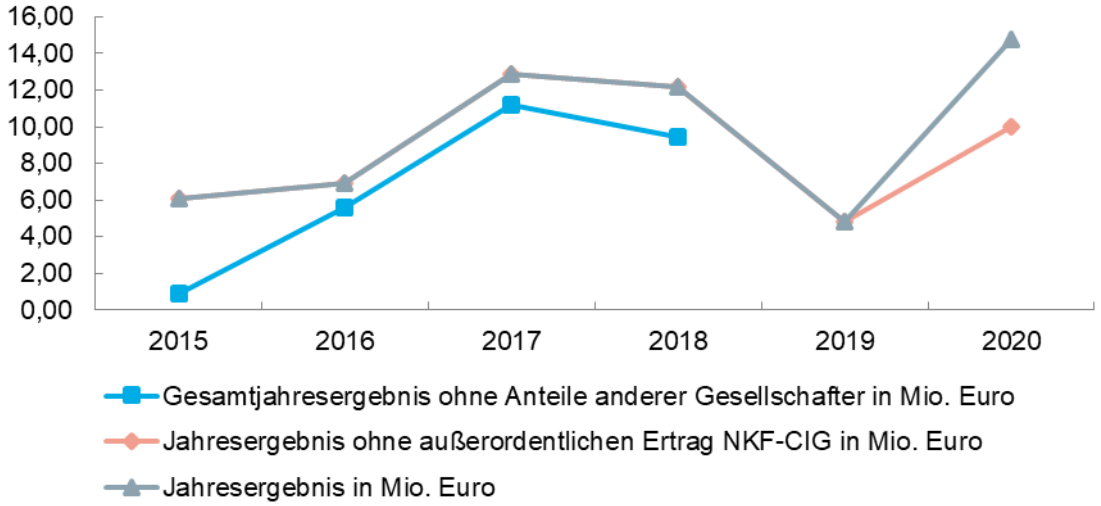
Die geplanten Fehlbeträge führen zu einem Eigenkapitalverzehr beim Kreis. Haushaltsrechtliche Konsequenzen sind damit jedoch nicht verbunden. Der Kreis setzt in der Planung des Doppelhaushaltes 2022/2023 seine komplette Ausgleichsrücklage ein, um die Kreisumlage möglichst gering zu halten.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Der Haushalt des Kreises Düren ist strukturell ausgeglichen. Der Kreis kann in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes Jahresüberschüsse realisieren. Die COVID-19-Pandemie hat den Kreis 2020 mit 4,8 Mio. Euro belastet. Dennoch ist das Jahresergebnis deutlich positiv. Der Umlagebedarf des Kreises Düren ist höher als bei den meisten der Vergleichskreise.

Der Haushalt muss gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2020



Der summierte Überschuss 2015 bis 2020 beträgt im Kernhaushalt 57,6 Mio. Euro. Die Gesamtjahresergebnisse des Kreises Düren sind ebenfalls positiv, fallen jedoch schlechter aus als die Ergebnisse des Kernhaushalts. Der Kreis Düren hält folgende Mehrheitsbeteiligungen:

- ATC - Automotive Testing Center of RWTH Aachen University GmbH
- Beteiligungsgesellschaft Kreis Düren mbH
- Dürener Gesellschaft für Arbeitsförderung mbH
- Future Mobility Park GmbH, Freizeitbad Kreuzau GmbH
- Gesellschaft für Infrastrukturvermögen Kreis Düren mbH
- Kindertagesbetreuung Kreismäuse AöR
- Kreis Düren Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH
- REA GmbH & Co.KG WEA 1, Rettungsdienst Kreis Düren AöR
- RURENERGIE GmbH, Windenergie Körrenzig GmbH
- Windenergie Kreuzau Komplementär GmbH, Windenergie Kreuzau Thum GmbH & Co.KG

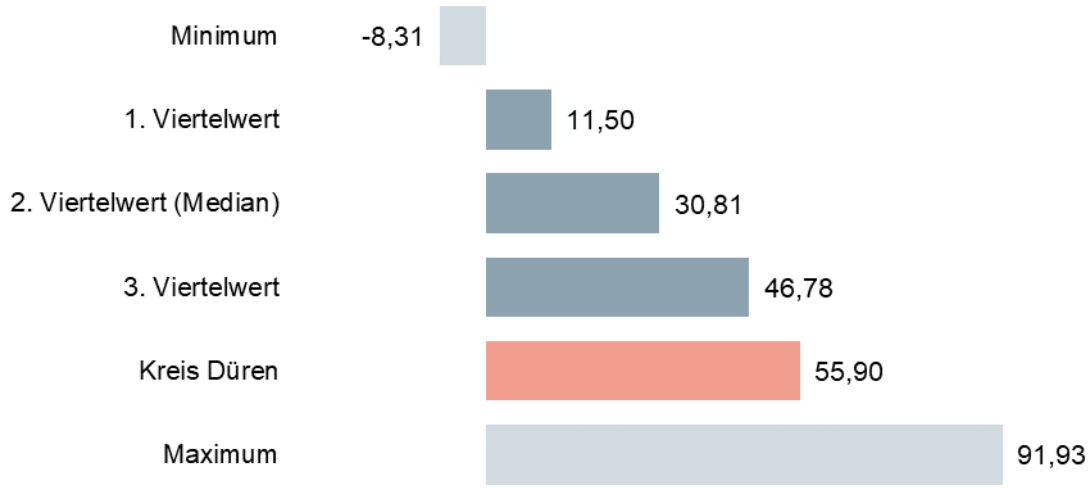
Das Jahresergebnis 2020 von plus 14,8 Mio. Euro ist maßgeblich geprägt durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen durch das NKF-CIG[9] hat der Kreis im Jahresabschluss die pandemiebedingten finanziellen Belastungen in Höhe von 4,8 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Ohne die vom

[9] Gesetz zur Isolation der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

Gesetzgeber vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe liegt das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit bei 10,0 Mio. Euro und damit immer noch deutlich positiv.

Interkommunal verglichen positioniert sich der Kreis Düren bei dem Jahresergebnis je Einwohner für das Jahr 2020 wie folgt:

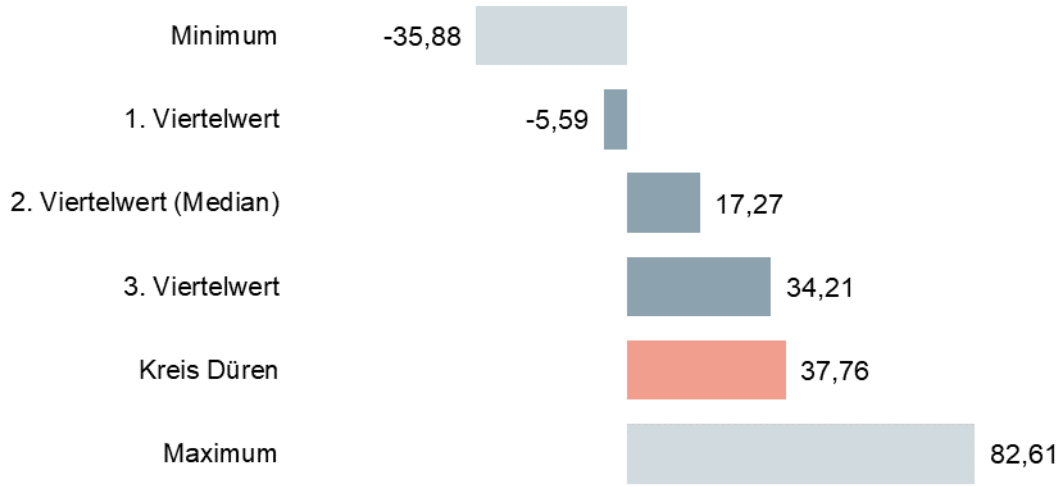
Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der Kreis Düren gehört 2020 zu dem Viertel der Vergleichskreise, die das höchste Jahresergebnis je Einwohner erzielen können.

Jahresergebnis ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner in Euro 2020



Auch ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG positioniert sich der Kreis Düren beim Jahresergebnis je Einwohner über dem dritten Viertelwert.

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis.** Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Kreis Düren	
Jahresergebnis	14,79
Bereinigung Schlüsselzuweisungen	-29,22
Bereinigungen Sondereffekte	4,0
Bereinigung erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft	-12,0

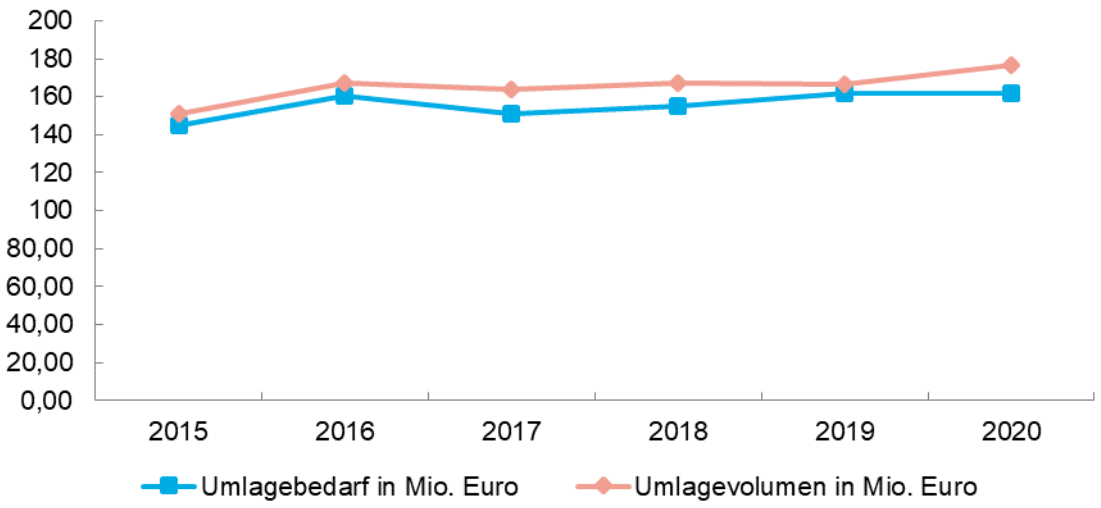
Kreis Düren	
Hinzurechnungen Mittelwerte Schlüsselzuweisungen	26,47
= strukturelles Ergebnis	**4,04**

Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt in der Modellrechnung um rund 10,8 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis, ist aber noch deutlich positiv. Die Differenz erklärt sich über die Berechnungsmethodik: In der Modellrechnung ist anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen des Jahres 2020 der Mittelwert der Schlüsselzuweisungen aus den Jahren 2016 bis 2020 enthalten. Der Mittelwert ist ca. 2,8 Mio. Euro niedriger als der Wert 2021. Daneben wurden als individuelle Sondereffekte geringere Finanzerträge von 4,0 Mio. Euro sowie höhere Erstattungen für die Kosten der Unterkunft in Höhe von 12,0 Mio. Euro berücksichtigt.

Einem Kreis ist es durch die Umlageerhebung grundsätzlich möglich, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Je höher die Kreisumlage ist, umso mehr belastet der Kreis die kreisangehörigen Kommunen. Wir beziehen deshalb auch die Höhe des Umlagevolumens und den Umlagebedarf in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Das Umlagevolumen entspricht der tatsächlich erhobenen Kreisumlage. Der Umlagebedarf umfasst die Aufwendungen, die nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. Für einen Haushaltsausgleich müsste der Kreis grundsätzlich diesen Betrag von den kreisangehörigen Kommunen erheben. Der Kreis hat dabei auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Kommunen und der Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen.

Umlagebedarf und Umlagevolumen Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2020



Umlagebedarf = Umlage, die Kreis erheben müsste, um Haushaltsausgleich zu erzielen
Umlagevolumen = tatsächlich erhobene Kreisumlage

Beim Kreis Düren liegt in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes das Umlagevolumen über dem Umlagebedarf. Im Durchschnitt liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 106 Prozent. Die kreisangehörigen Kommunen haben daher durch die gezahlte Kreisumlage erheblich zu den positiven Jahresergebnissen des Kreises beigetragen.

Die Differenz zwischen Umlagevolumen und Umlagebedarf ist 2020 am größten. Für 2020 hat der Kreis Düren eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in Höhe von 6,9 Mio. Euro geplant, um seine kreisangehörigen Kommunen entsprechend zu entlasten. Im Ergebnis wurde ein Überschuss von 14,8 Mio. Euro erzielt, was eine Verbesserung von 21,7 Mio. Euro gegenüber der Planung bedeutet.

Der interkommunale Vergleich des Umlagebedarfs zeigt, inwieweit ein Kreis seine kreisangehörigen Kommunen im Vergleich zu anderen Kreisen durch die Kreisumlage belastet. Zunächst wird der reguläre Umlagebedarf je Einwohner dargestellt.

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Werte
Umlagebedarf	611	369	477	539	609	764	31
Umlagevolumen	667	375	497	581	644	800	31

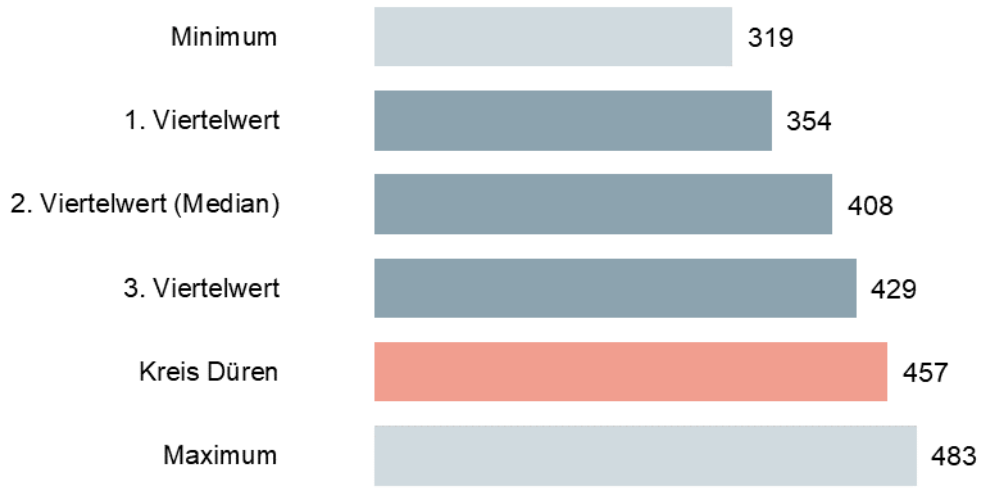
Mit Blick auf den regulären Umlagebedarf werden die Kommunen im Kreis Düren stärker belastet als in 75 Prozent der Vergleichskreise. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen,
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen,
- die Aufgaben, die ein Kreis für seine kreisangehörigen Kommunen erfüllt sowie strukturelle Rahmenbedingungen.

Die Kreise beteiligen ihre kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich an den SGB II-Leistungen. Einige Kreise beteiligen sie an diesen Kosten direkt. Die übrigen Kreise finanzieren die SGB II-Leistungen durch die allgemeine Kreisumlage. Bei diesen besteht ein höherer Umlagebedarf als bei Kreisen, die die Beteiligung direkt als Erträge buchen. Um diesen buchungstechnischen Effekt auszublenden, addieren wir die SGB II-Kostenbeteiligung in der Berechnung des Umlagebedarfs ergänzend. Die Auswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetztes (GFG) nivellieren wir, indem wir die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen bereinigen.

Nicht berücksichtigt in den Kennzahlen hat die gpaNRW sonstige Mehrbelastungen wie z.B. eine gesonderte ÖPNV-Umlage, die einige Vergleichskreise im Gegensatz zum Kreis Düren zusätzlich erheben und damit nicht direkt über die allgemeine Kreisumlage abrechnen. Diese sonstigen Mehrbelastungen haben einwohnerbezogen nur einen marginalen Effekt und würden zu keiner anderweitigen Positionierung des Kreises Düren in den nachfolgenden Vergleichen führen.

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

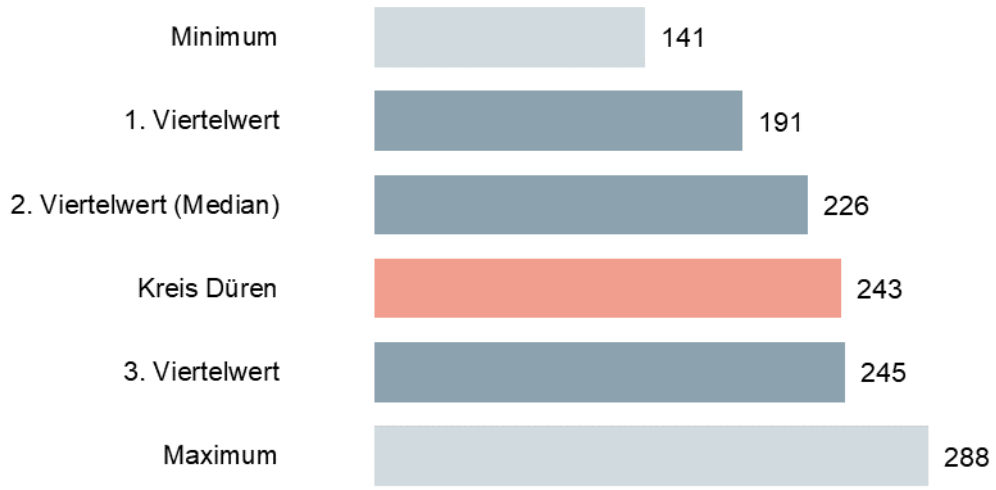
Nur in zwei Vergleichskreisen ist der Umlagebedarf noch höher als beim Kreis Düren. Der Kreis Düren hat jedoch mit vergleichsweise schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen umzugehen. Geprägt durch den Strukturwandel in der Region liegt die Arbeitslosenquote des Kreises deutlich über den Landes- und Bundeswerten. Auch die hohe SGB II-Quote stellt durch die dadurch bedingten hohen Sozialaufwendungen einen belastenden Faktor dar.

SGB II-Quote in Prozent 2020

Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
9,91	4,37	6,18	7,47	8,91	14,40	31

Rechnet man daher beim Umlagebedarf in einem weiteren Schritt die sozialen Leistungen heraus, ergibt sich folgendes Bild:

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je Einwohner in Euro 2020



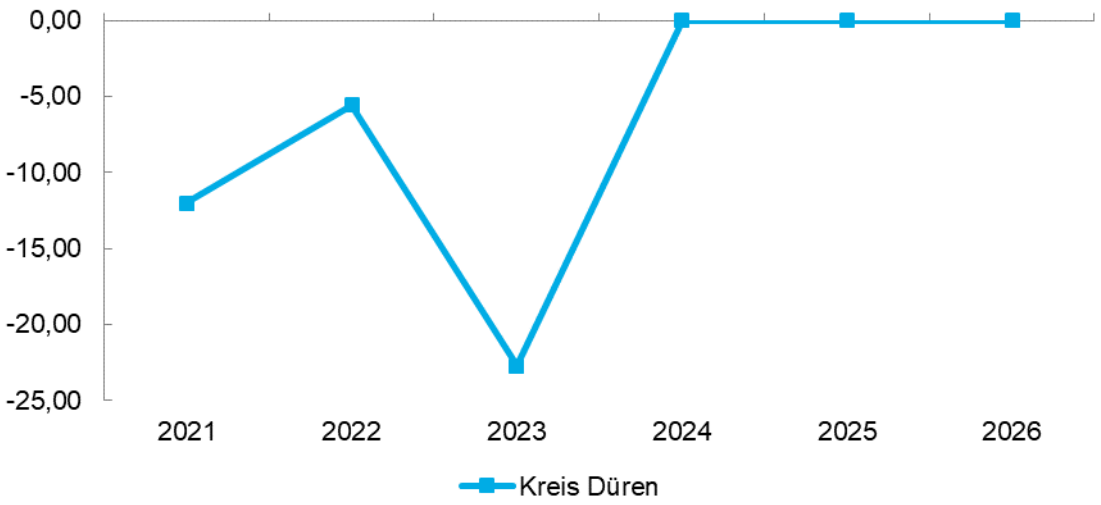
Lässt man die Erträge und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich sowie das Teilergebnis Soziale Leistungen unberücksichtigt, positioniert sich der Kreis Düren interkommunal verglichen knapp unterhalb des Viertelwertes mit dem höchsten Umlagebedarf je Einwohner.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der Kreis Düren plant 2022 und 2023 mit Defiziten von insgesamt 28,3 Mio. Euro. Mit der damit verbundenen Eigenkapitalreduzierung ist eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen verbunden. Bei der Planung bis 2025 bestehen durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Es ist davon auszugehen, dass der Umlagebedarf mittelfristig höher sein wird, als derzeit geplant.

Ein Kreis ist gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann er nachhaltig eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss ein Kreis geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Geplante Jahresergebnisse Kreis Düren in Mio. Euro 2021 bis 2026



Für 2021 hat der **Kreis Düren** ein Defizit von 12,0 Mio. Euro eingeplant, um mit der damit verbundenen Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage Rücksicht auf die kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Dabei hat der Kreis 2,3 Mio. Euro Corona-bedingte Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag in den Ergebnisplan eingestellt. Ohne diese vom Gesetzgeber vorgesehene Bilanzierungshilfe beträgt das Defizit 14,3 Mio. Euro. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 sieht einen Jahresüberschuss von 9,8 Mio. Euro vor und damit eine Verbesserung gegenüber der Planung von 21,8 Mio. Euro.

Der Kreis Düren plant nach dem aktuellen Doppelhaushaltsplan 2022/2023 für die Planjahre ein Defizit von summiert 28,3 Mio. Euro. Für die Jahre der mittelfristigen Planung geht der Kreis von ausgeglichenen Haushalten aus.

Mit den beiden Defiziten von insgesamt 28,3 Mio. Euro geht eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage einher und damit eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen. In diesem Zusammenhang wird auf das Kapitel 1.3.1 „Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen“ hingewiesen. Danach haben die Kommunen im Kreis Düren ein Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit von -128 Euro je Einwohner für 2022 ausgewiesen. Der Kreis Düren hat aufgrund der finanziellen Situation seiner Kommunen bewusst nicht auskömmliche Jahresergebnisse zur Entlastung der Kommunen geplant.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. 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 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 in Mio. Euro	2026 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen *	29,22	36,90	7,68	3,97
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen und allg. Kreisumlage)	125,97	171,17	45,21	5,24
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	202,32	203,58	0,26	0,1
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	79,49	87,80	8,31	1,67
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	59,84	71,08	11,24	2,91
Landschaftsumlage	68,68	93,36	24,68	5,25
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)	342,50	391,93	49,43	2,27

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 angesetzt.

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. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

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

Erträge:

Bei den **Schlüsselzuweisungen** rechnet der Kreis Düren mit Steigerungsraten von jährlich knapp vier Prozent. Die Erhöhung im Jahr 2022 ist auf eine Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse durch das Land zurückzuführen. Diese einmalige Aufstockung ist jedoch kreditiert und soll in späteren Haushaltsjahren von der erwarteten steigenden Verbundmasse wieder abgezogen werden. Bei der mittelfristigen Planung 2024 bis 2026 liegt der Kreis mit den Steigerungsraten unterhalb der Orientierungsdaten des Landes.

Bei den **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** plant der Kreis bis 2026 mit einem Anstieg von 50 Mio. Euro. Nicht einbezogen sind hier die Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage. Für die jährliche Steigerungsrate von 5,2 Prozent ist insbesondere die Jugendamtsumlage ursächlich. Im Vergleich zum Jahr 2020 plant der Kreis Düren mit einem Anstieg von rund 30 Mio. Euro auf 103 Mio. Euro im Jahr 2026.

Trotz steigender Sozialleistungen plant der Kreis keine nennenswerten Ertragssteigerungen bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen**. Hier sind vor allem die Bundesbeteiligungen an den Leistungen des Jobcenters veranschlagt.

Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind bei den geplanten Erträgen nicht ersichtlich.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** (Gehaltsaufwendungen, Zuführung zu Personalrückstellungen) steigen von 2020 bis 2026 um 8,3 Mio. Euro oder um 1,67 Prozent jährlich. Hier berücksichtigt der Kreis die aktuellen tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerungsraten. Für die Folgejahre plant der Kreis bei den Dienstaufwendungen der Beamten und Beschäftigten Steigerungen von einem Prozent ein. Gemessen an den Tarif- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre besteht das Risiko, dass die Steigerungen höher ausfallen werden. So steigt mit der Inflation der Druck auf die Tarifvertragsparteien für den anstehenden Tarifabschluss der Beschäftigten. Höhere Abschlüsse scheinen wahrscheinlich. Aufwandserhöhend wird sich darüber hinaus die beschlossene Änderung zur Alimentation von Familien auswirken. Die gpaNRW sieht in den gering geplanten Steigerungen der mittelfristigen Planung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen bis 2026 um elf Mio. Euro bzw. 2,9 Prozent jährlich. Ursächlich für den Anstieg sind in erster Linie die Erstattungen an verbundene Unternehmen, die von 36,8 Mio. Euro in 2020 auf 49,7 Mio. Euro in 2026 ansteigen sollen. Es bleibt abzuwarten, ob die Ansätze ausreichen, um die aktuellen allgemein steigenden Preise und die Preisentwicklung auf dem Energiemarkt aufzufangen. Die gpaNRW sieht auch hier ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Landschaftsumlage** steigt ausgehend vom Ist-Ergebnis 2020 bis 2026 um 24,5 Mio. Euro. Das entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Steigerung von 5,25 Prozent. Für die Planung 2022 nimmt der Kreis die Daten aus dem Haushaltsplanentwurf des LVR mit einem Hebesatz von 15,20 Prozent. Bei den **Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)** sind im Wesentlichen die sozialen Leistungen der Fachämter geplant. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung der Fallzahlen.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß haushaltswirtschaftlichen Risiken. Aktuell werden diese verstärkt durch:

- die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung,
- die weiteren finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie
- durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

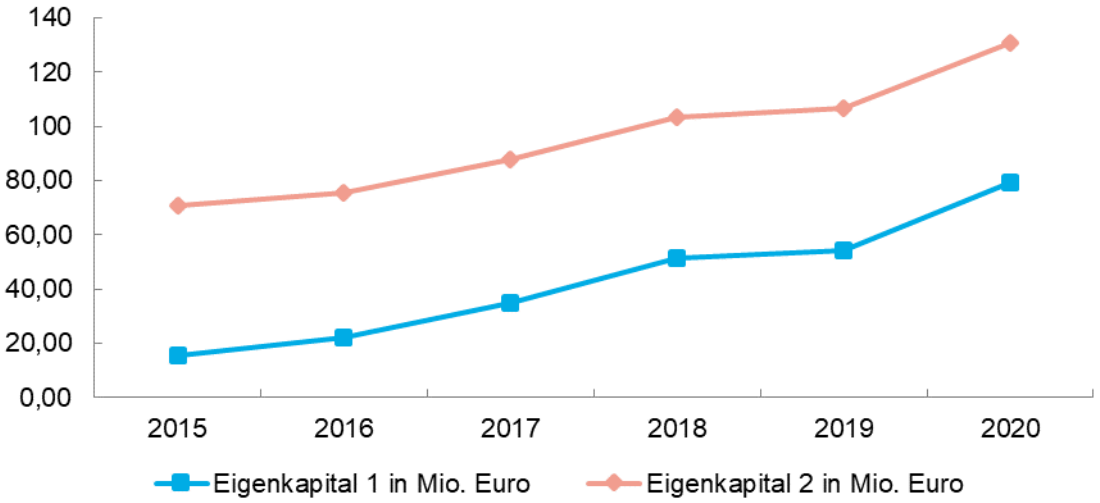
Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse berücksichtigt. Neben den dadurch generell hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken sieht die gpaNRW lediglich bei der Planung der Personalaufwendungen ein zusätzliches Risiko. Bei den weiteren stichprobenartig geprüften Erträgen und Aufwendungen haben sich darüber hinaus keine weiteren Hinweise auf zusätzliche Risiken ergeben.

1.3.5 Eigenkapital

- Der Kreis Düren verfügt aufgrund der positiven Ergebnisentwicklung der letzten Jahre über eine solide Eigenkapitalausstattung. Auch nach Abzug der Bilanzierungshilfe zum Ausgleich der Corona-bedingten Haushaltsbelastungen ist der Kreis derzeit von einer bilanziellen Überschuldung weit entfernt.

Ein Kreis sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital er hat, desto weiter ist er von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2020



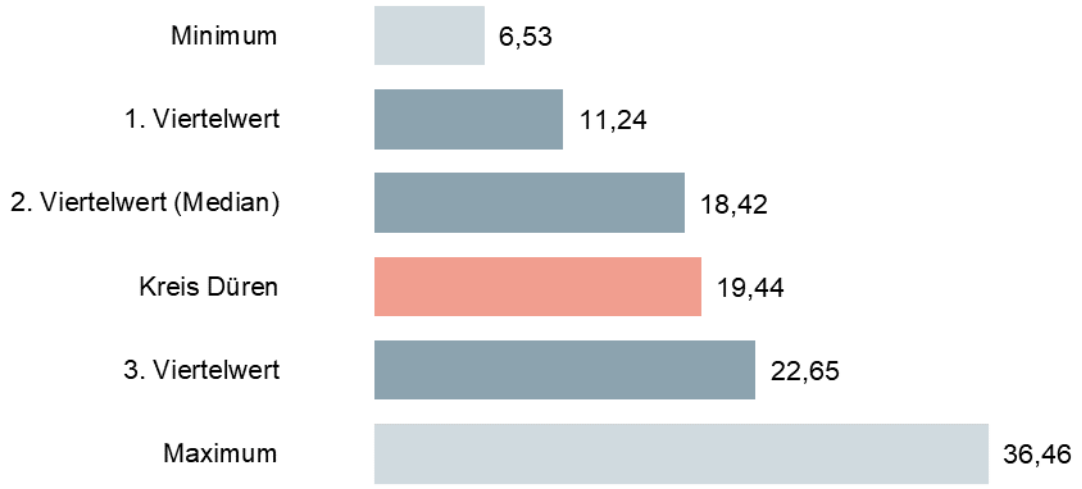
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Im Betrachtungszeitraum hat sich das Eigenkapital des **Kreises Düren** von 15 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 79 Mio. Euro in 2020 erhöht und damit mehr als verfünffacht. Ursächlich für die deutliche Steigerung sind im Wesentlichen die positiven Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum. Die Überschüsse sind zum Teil der allgemeinen Rücklage und zum Teil der Ausgleichsrücklage zugeführt worden. Daneben hat die positive Entwicklung des RWE-Aktienkurses zu entsprechenden Zuschreibungen bei den Finanzanlagen geführt und zu einer Erhöhung der allgemeinen Rücklage beigetragen. Die Ausgleichsrücklage weist Ende 2020 einen Bestand von 43 Mio. Euro auf. Mit dieser Höhe kann die Ausgleichsrücklage ihrer Funktion als Risikovorsorge wirkungsvoll nachkommen.

Der Kreis hat für 2021 bis 2023 mit Jahresfehlbeträgen von rund 40 Mio. Euro geplant, um den kreisangehörigen Raum zu entlasten. Durch das gegenüber der Planung deutlich bessere Ergebnis im Jahresabschluss 2021 (Plan: -12,0 Mio. Euro, Ist: + 9,8 Mio. Euro) wird sich das Eigenkapital nochmals deutlich erhöhen.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Eigenkapitalausstattung des Kreises Düren wie folgt:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Berücksichtigt man beim wirtschaftlichen Eigenkapital zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen, positioniert sich der Kreis Düren unterhalb des ersten Viertelwertes.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
32,07	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31

Für das Jahr 2020 ist zu berücksichtigen, dass der im Entwurf des Jahresabschlusses ausgewiesene Überschuss in der Ergebnisrechnung von 14,8 Mio. Euro außerordentliche Erträge in Höhe von 4,8 Mio. enthält. Dabei handelt es sich um die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen, die der Kreis gemäß § 5 Abs. 5 des NKF-CIG ermittelt und in die Ergebnisrechnung eingestellt hat. Ab 2026 ist diese Bilanzierungshilfe entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG[10] über

[10] Im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2022 Nr. 46 vom 14.12.2022, Seite 1063, wurde das Zweite Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 09.12.2022 verkündet, mit dem die Ausweitung des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) zu einem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vorgenommen wird.

längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CUIG erfolgsneutral in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen. Eine Entscheidung hierüber hat der Kreis noch nicht getroffen. In beiden Fällen wird dadurch das Eigenkapital gemindert.

Nachfolgend werden daher die Eigenkapitalquoten ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG dargestellt.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	18,49	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	31,26	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

Betrachtet man die Eigenkapitalentwicklung des Kreises Düren auf Ebene der Gesamtabschlüsse, hat sich von 2015 bis 2018 ebenfalls eine deutliche Steigerung ergeben (+ 25 Mio. Euro). Im Vergleichsjahr 2018 gehört der Kreis Düren mit einer Gesamteigenkapitalquote 1 von 4,85 Prozent zum Viertel der Vergleichskreise mit der niedrigsten Gesamteigenkapitalausstattung. Ursächlich hierfür ist die schwache Eigenkapitalausstattung der Mehrheitsbeteiligungen des Kreises Düren.

1.3.6 Schulden und Vermögen

In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Falls kein Gesamtabschluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen des Kreises Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

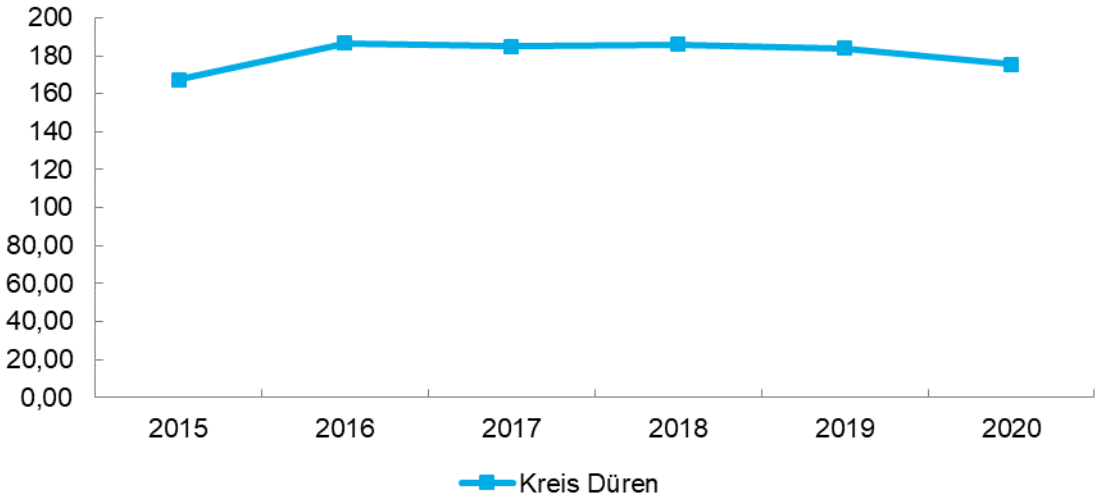
- Der Kreis Düren gehört sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene zu den Kreisen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung. Der Kreis verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft, so dass mit den erzielten Liquiditätsüberschüssen umfangreiche Investitionen mitfinanziert werden können.

- Einige der Schulgebäude und der Sporthallen haben bei einer bilanziellen Betrachtung nur noch geringe Restnutzungsdauern. Hier sind jedoch bereits umfangreiche Sanierungsmaßnahmen geplant. Risiken für den Haushalt aufgrund der Altersstruktur sind nicht zu erkennen.

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 eines Kreises.

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2020



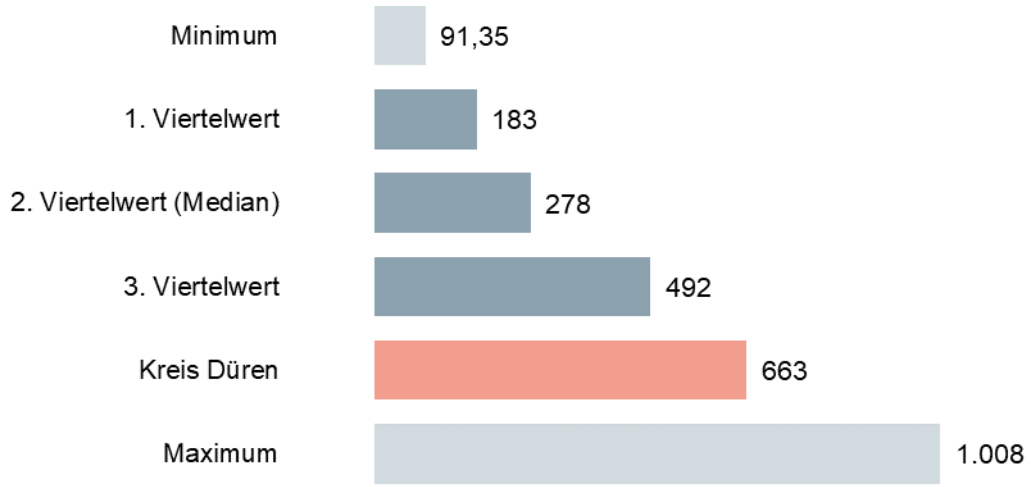
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2020 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des Kreises 2015 bis 2018 verwendet. Für 2019 und 2020 wurden die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes hinzuaddiert. In den Gesamtabschlüssen hat der Kreis neben dem Kernhaushalt die Einzelabschlüsse der bedeutenden Mehrheitsbeteiligungen konsolidiert. Eine Aufschlüsselung der Verbindlichkeiten nach den einzelnen Bilanzpositionen findet sich in der Tabelle 5 im Anhang dieses Teilberichts.

Im betrachteten Zeitraum haben sich die Gesamtverbindlichkeiten um neun Mio. Euro auf 176 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 5,3 Prozent.

Positiv zu werten für den Handlungsspielraum des Kreises ist der Rückgang der Kreditverbindlichkeiten um 20 Mio. Euro. Der Kreis konnte allein von 2019 nach 2020 Investitionskredite in Höhe von 22 Mio. Euro abbauen. Bei den Ende 2020 bilanzierten Krediten zur Liquiditätssicherung von 11,4 Mio. Euro handelt es sich zum Teil um Kredite aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“. Das Land übernimmt in voller Höhe die Zins- und Tilgungsleistungen.

Bei den meisten Kreisen in NRW liegt aufgrund der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW kein aktueller Gesamtabschluss mehr vor. In diesen Fällen hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Diese hilfsweise ermittelten Gesamtverbindlichkeiten sowie die Verbindlichkeiten aus den vorliegenden Gesamtabschlüssen bilden zusammen die Kennzahl „Gesamtverbindlichkeiten Konzern“.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020

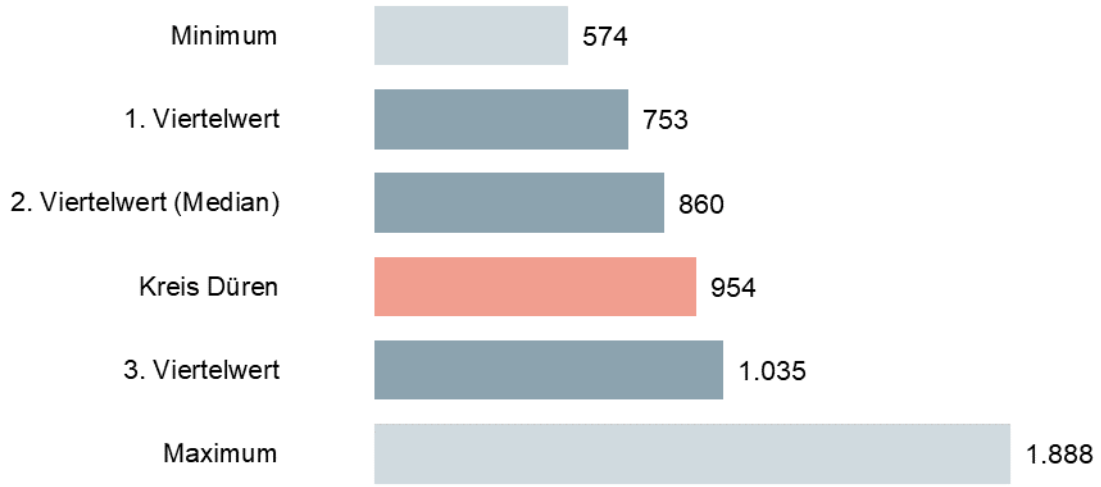


In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der Kreis Düren gehört zum Viertel der Vergleichskreise mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten. Abgesehen vom Kreis Düren sind die Kreise mit den höchsten Werten alle mehrheitlich an einem Klinikum beteiligt. Der Kreis Düren ist zu 50,0 Prozent an der Krankenhaus Düren gGmbH beteiligt. Damit handelt es sich um keine Mehrheitsbeteiligung, die bei der Betrachtung der Gesamtverbindlichkeiten mit einbezogen wurde.

Bezieht man bei der Schuldenbetrachtung neben den Verbindlichkeiten auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausgleich mit ein, ergibt sich für den Kreis Düren folgende Positionierung:

Schulden je Einwohner in Euro 2020

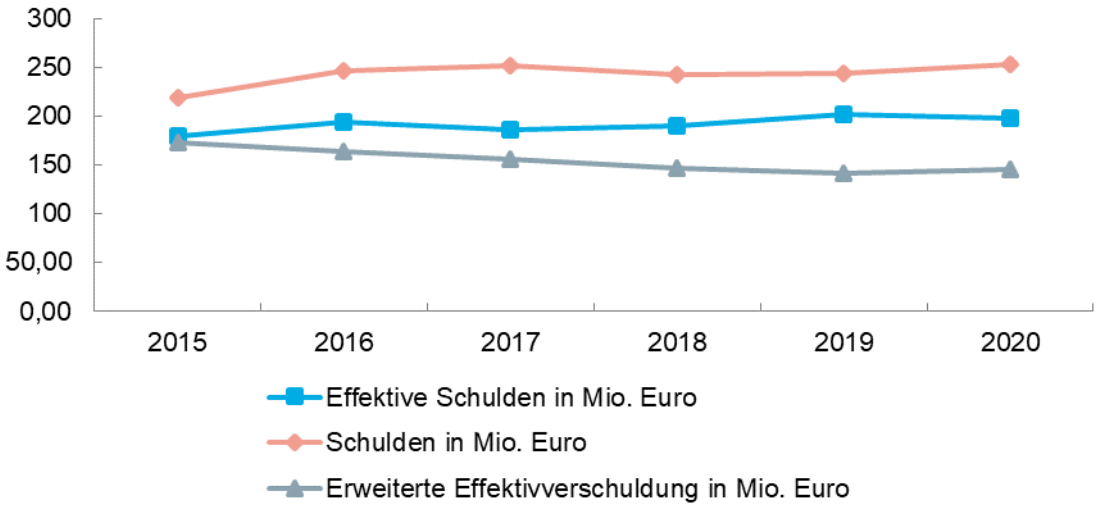


Bei dieser Betrachtung, die den Kernhaushalt betrifft, positioniert sich der Kreis Düren zwischen Median und drittem Viertelwert. Der Vergleich fällt demnach positiver aus als bei den Verbindlichkeiten. Ursächlich hierfür ist, dass nur zwei Kreise im interkommunalen Vergleich geringere Rückstellungen gebildet haben als der Kreis Düren.

1.3.6.2 Effektivverschuldung

Den Schulden stehen in der Regel Vermögenspositionen gegenüber, die zur Schuldentilgung eingesetzt werden können. Es handelt sich dabei um Umlaufvermögen wie die liquiden Mittel und kurzfristige Forderungen. Daher erweitert die gpaNRW die Analyse der Schulden um diese Positionen. Bei der Berechnung der Effektivverschuldung werden die liquiden Mittel und Forderungen von den Schulden abgezogen. Bei der erweiterten Effektivverschuldung werden zusätzlich die Ausleihungen an verbundene Unternehmen, die Wertpapiere des Anlage- und Umlaufvermögens sowie die sonstigen Vermögensgegenstände von den Schulden abgezogen. Eine Aufschlüsselung der einzelnen Bilanzpositionen findet sich in der Tabelle 9 im Anhang dieses Teilberichts.

Schulden und effektive Schulden Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2020



Das liquidierbare und zur Schuldentilgung einsetzbare Umlaufvermögen verringert die jährliche effektive Schuldenlast. Die Schulden haben sich vor allem aufgrund der gestiegenen Pensionsrückstellungen im Betrachtungszeitraum um 34 Mio. Euro erhöht. Die liquiden Mittel und die Forderungen sind im gleichen Zeitraum um 16 Mio. Euro angewachsen. Die effektive Schuldenlast des Kreises Düren ist daher im Zeitraum 2015 bis 2020 um 18 Mio. Euro gestiegen und beträgt Ende 2020 198 Mio. Euro. Das entspricht einem einwohnerbezogenen Wert von 749 Euro.

Effektive und erweitere Effektivverschuldung je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Effektive Schulden je EW in Euro	748	165	532	695	818	1.016	31
Erweiterte Effektivverschuldung je EW in Euro	549	76,58	361	501	560	707	31

Auch bei den effektiven und erweiterten effektiven Schulden je Einwohner ergibt sich für den Kreis Düren ein überdurchschnittlicher Wert.

1.3.6.3 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. Kreise, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Kreisen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

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 schätzen wir 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.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	64	26	59
Verwaltungsgebäude	60	25	58
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	27	32
Feuerwehrgerätehäuser	30	18	40
Schulgebäude (Berufskollegs)	60	24	60
Sporthallen	50	4	92
Straßen	50	17	65

GND=Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer

Der Kreis Düren hat für alle Vermögensgegenstände eine grundsätzliche Gesamtnutzungsdauer festgeschrieben. Nach der örtlichen Abschreibungstabelle wird für die Gebäude die Nutzungsdauer im jeweiligen Einzelfall festgelegt. Die Festlegungen variieren je nach Gebäude. Der Kreis hat sich bei seinem Gebäudebestand für mittlere bis eher längere Nutzungszeiträume entschieden. Grundsätzlich verringert sich durch einen längeren Nutzungszeitraum die jährliche Belastung durch die Abschreibungen, da der Vermögensgegenstand über einen längeren Zeitraum abgeschrieben wird. So gehört der Kreis Düren 2020 mit einem Anteil von 1,4 Prozent der Abschreibungen an den gesamten ordentlichen Aufwendungen zum Viertel der Vergleichskreise mit der niedrigsten Abschreibungsintensität. Gleichzeitig steigt aber auch das Risiko von vorzeitigen außerplanmäßigen Abschreibungen und Ersatzbeschaffungen, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seines geplanten Nutzungszeitraumes erreicht.

Bei den neun Schulgebäuden (Förderschulen und Berufskollegs) und den dazugehörigen fünf Sporthallen ergeben sich bei einer rein bilanziellen Betrachtung durchschnittliche Restnutzungsdauern von 24 bzw. vier Jahren und damit bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade von 60 bzw. 92 Prozent. In den nächsten Jahren will der Kreis Düren mehr als 100 Millionen Euro in seine vier Berufskollegs investieren. Vor allem der Neubau des Nelly-Pütz-Berufskollegs in zentraler Lage der Stadt soll dazu beitragen, dem steigenden Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern und Gesundheitsberufen zu begegnen. Das Berufskolleg für Technik soll eine attraktive

Eingangssituation, Konferenz- und Ausstellungsflächen und einen erweiterten Werkstattbereich erhalten. Damit wird insbesondere die Bedeutung der dualen Ausbildung im technischen Bereich unterstrichen. Im Kaufmännischen Berufskolleg wird die Gymnasiale Oberstufe durch ein eigenes neues Gebäude aufgewertet und am Berufskolleg in Jülich als Bündelschule sollen sowohl die Werkstätten als auch die hauswirtschaftlichen Bildungsgänge modernisiert werden.

Die Investitionen in den Gebäudebestand führen jeweils zu einer Verlängerung der Nutzungsdauern und wirken sich positiv auf die Abnutzungsgrade aus. Darüber hinaus tragen die Investitionen zum Substanzerhalt des bilanzierten Anlagevermögens bei. Dieses hat sich von 2015 bis 2020 von 241 Mio. Euro um 52 Mio. Euro auf 293 Mio. Euro erhöht. Die Steigerung ist in erster Linie auf die Zugänge im Bereich der Finanzanlagen zurückzuführen. Diese haben sich seit 2015 von 66 Mio. Euro um 54 Mio. Euro auf 120 Mio. Euro erhöht. Beim Sachanlagevermögen hat sich der Bilanzwert nur marginal verändert und liegt wie 2015 bei rund 173 Mio. Euro. Der Kreis konnte daher in den letzten Jahren den durch Abgänge und Abschreibungen bedingten Werteverzehr durch neue Investitionen ausgleichen. Inwieweit bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen neue Investitionen gegenüberstehen, wird durch die Investitionsquote ausgedrückt. Im Betrachtungszeitraum liegt diese im Kreis Düren im Durchschnitt bei weit über 200 Prozent. Im Jahr 2020 erzielte der Kreis Düren mit 310 Prozent die höchste Investitionsquote aller Kreise. Unter anderem hat der Kreis 2020 seine Anteile an verbundenen Unternehmen um rund elf Mio. Euro erhöht.

Bei den Verkehrsflächen des Kreises ergibt sich ein Abnutzungsgrad von 65 Prozent. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, wird im Teilbericht „Verkehrsflächen“ näher erläutert.

Die Auswirkung der Investitionstätigkeit auf die Finanzplanung wird im folgenden Kapitel näher betrachtet.

1.3.6.4 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob der Kreis in der Lage ist, die von ihm geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzplanung Kreis Düren in Mio. Euro 2021 bis 2026

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4,13	3,39	11,48	10,39	11,51	11,78
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-15,52	-31,45	-70,66	-39,76	-20,77	-14,64
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	**-19,65**	**-28,07**	**-82,14**	**-29,37**	**-9,26**	**-2,86**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	23,20	28,07	82,14	29,37	9,26	2,86
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**3,55**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Der Kreis Düren plant im Betrachtungszeitraum mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 44,4 Mio. Euro. Die gute Selbstfinanzierungskraft des Kreises

bleibt erhalten. Die geplanten investiven Auszahlungen können dagegen nicht durch entsprechende investive Einzahlungen (Investitionspauschalen, Zuwendungen) gedeckt werden, so dass sich ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit von 193 Mio. Euro ergibt. Zur Finanzierung ist aufgrund fehlender eigener liquiden Mittel die Aufnahme neuer Investitionskredite vorgesehen. Der überdurchschnittliche Schuldenstand des Kreises Düren würde sich dadurch mittelfristig weiter erheblich erhöhen.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW die Haushaltssteuerung des Kreises. Sie geht dazu näher auf folgende Themen ein:

- Informationen zur Haushaltssituation,
- Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung,
- Ermächtigungsübertragungen und
- Fördermittelmanagement.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren konnte die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse zuletzt nicht einhalten. Die Aufstellung des Haushaltsplans erfolgt dagegen in der Regel fristgerecht. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger über einen Budgetbericht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Kreis sollte stets aktuelle Informationen zur Haushaltssituation haben. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kreise die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte eines Kreises für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Landrätin bzw. dem Landrat 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 Landrätin bzw. ein Landrat sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Der **Kreis Düren** hält die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung (einen Monat vor Beginn des neuen Haushaltsjahres) grundsätzlich ein. Der Politik und der Verwaltung liegen damit zu Beginn des Haushaltsjahres die wesentlichen Informationen über den haushaltswirtschaftlichen Rahmen vor. Bei der Erstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse sind zuletzt Verzögerungen aufgetreten. Der Jahresabschluss 2020 wurde erst im Laufe des Jahres 2022 geprüft. Auch die Aufstellung des Jahresabschlusses 2021 verzögerte sich in dem Zuge und lag zum Ende der überörtlichen Prüfung noch nicht vor. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse (31. Dezember des Folgejahres) hat der Kreis Düren demnach nicht halten können.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses vornehmen. Ziel sollte es sein, sich zukünftig der gesetzlichen Frist anzunähern.

Die Gesamtabschlüsse bis 2018 hat der Kreis mit Verzögerung aufgestellt und vom Kreistag bestätigen lassen. Der Kreis Düren hat von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch gemacht, sodass ab 2019 keine Gesamtabschlüsse mehr aufgestellt werden müssen.

Unterjährige Informationen über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Kreis über einen Budgetbericht vierteljährlich. Die Fachämter melden hierzu der Kämmerei die wesentlichen Änderungen gegenüber der Ergebnisplanung für ihre zuständigen Budgets. Die Kämmerei erstellt daraus einen Gesamtbericht mit einer Prognose des voraussichtlichen Jahresergebnisses. In dem Gesamtbericht finden sich neben einer übersichtlichen tabellarischen Aufstellung der Veränderungen auch ausführliche textliche Erläuterungen. Darüber hinaus werden auch seit 2020 die Corona-bedingten finanziellen Belastungen des Haushalts dargestellt.

Der Schwerpunkt des Budgetberichts liegt auf den Veränderungen des Ergebnis- und Finanzplanes. Aussagen zur Entwicklungen der Liquidität und der Kredite werden dagegen nicht gemacht.

➔ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat in den letzten Jahren bereits Haushaltskonsolidierung betrieben. Damit konnten jedoch die steigenden Aufwendungen nicht kompensiert werden. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.

Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Auf-

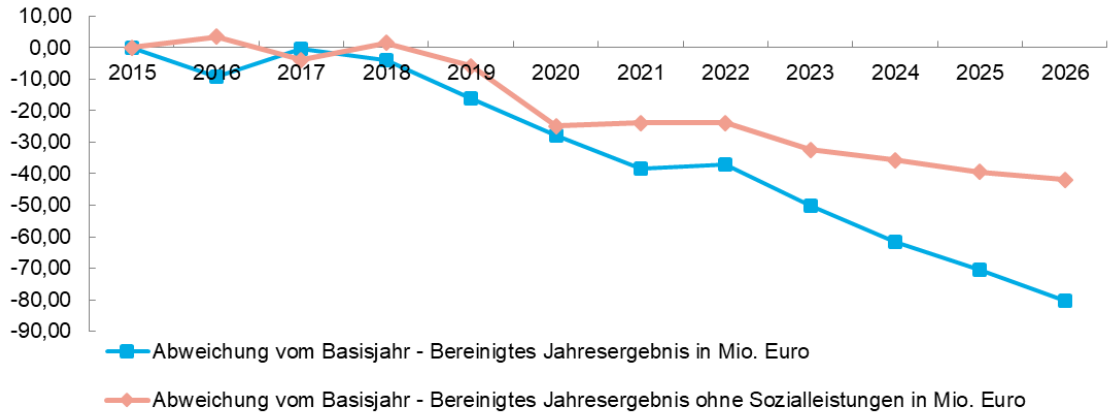
gabenbestand in Einklang zu bringen. Ein Kreis sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Haushalt entlasten. So kann er eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage als größte Ertragsposition 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 Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage, dem Fonds Deutsche Einheit sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem Kreis Düren 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 bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Düren langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Landschaftsumlage, die Jugendamtsumlage und die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf den Umlagebedarf und die Jahresergebnisse des Kreises. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können vom Kreis nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW bereinigt diese Positionen daher in einem weiteren Schritt und stellt das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2026



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

Zunächst werden die bereinigten Jahresergebnisse inklusive der sozialen Leistungen betrachtet (blauer Graph). Das bereinigte Jahresergebnis 2020 ist um 28 Mio. Euro schlechter als das des Basisjahres 2015. Dem Kreis Düren ist es in diesem Betrachtungszeitraum der Ist-Ergebnisse nicht gelungen, die steigenden Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandsteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten des Anlagevermögens (Strom, Heizung, Wasser, Reinigung etc.). Allein die Personalaufwendungen haben sich bis 2020 um 21 Mio. Euro erhöht.

Im Planungszeitraum ab 2021 ist der Trendverlauf weiter negativ. Von 2020 bis 2026 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um weitere 52 Mio. Die sozialen Leistungen haben daran jedoch einen erheblichen Anteil:

- 11 Mio. Euro entfallen auf den Produktbereich 05 „Soziale Leistungen“,
- 29 Mio. Euro entfallen auf den Produktbereich 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“,
- 25 Mio. Euro entfallen auf die Landschaftsumlage.

Die Aufwandssteigerungen bei den sozialen Leistungen sowie der Landschaftsumlage sind vom Kreis Düren kaum beeinflussbar. Die Handlungsspielräume des Kreises sind vor allem durch diese kaum steuerbaren Haushaltspositionen beeinträchtigt. Um seinen Haushalt dennoch zu entlasten, betreibt der Kreis Düren seit 2014 mit zunächst externer Unterstützung eine strukturierte und gezielte Haushaltskonsolidierung im Bereich der Jugend- und Sozialleistungen. Das Hauptaugenmerk liegt auf einer Optimierung der Einnahmesteigerung sowie Senkung von Ausgaben in den Bereichen Sozialamt, Jugendamt und job-com. Insgesamt zeigt die Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse, dass der Kreis Düren aber gefordert ist, weitere Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um seine kreisangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten. Eine temporäre Reduzierung der Kreisumlage hat keine nachhaltige Entlastungswirkung.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte weitere Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

➔ Der Kreis Düren überträgt im Aufwandsbereich nur in Ausnahmefällen Ermächtigungen ins Folgejahr. Bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument stärker genutzt. Dabei können mehr Haushaltsermächtigungen auch tatsächlich in Anspruch genommen werden als bei den meisten Vergleichskommunen.

Ein Kreis sollte seine Aufwendungen sowie seine Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kreise sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Ein Kreis kann Aufwendungen im Ergebnis-

plan 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 ein Kreis Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Der **Kreis Düren** hat die Grundsätze für die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen in seiner Dienstanweisung zur Übertragung von Ermächtigungen im Rahmen der Jahresabschlüsse des Kreises geregelt. Nach diesen ermöglicht er konsumtive Ermächtigungsübertragungen nur in begründeten Ausnahmefällen. Im Übrigen trifft er Regelungen zu zeitlichen Fristen für die Übertragung von

- bereits begonnenen Maßnahmen,
- noch nicht begonnenen Maßnahmen im ersten Jahr eines Doppelhaushaltes, wenn sich der für dieses Jahr geplante Maßnahmenbeginn in das zweite Jahr des Doppelhaushaltes verschiebt,
- zweckgebundenen Verpflichtungen, die im Folgejahr eine Zahlungspflicht begründen.

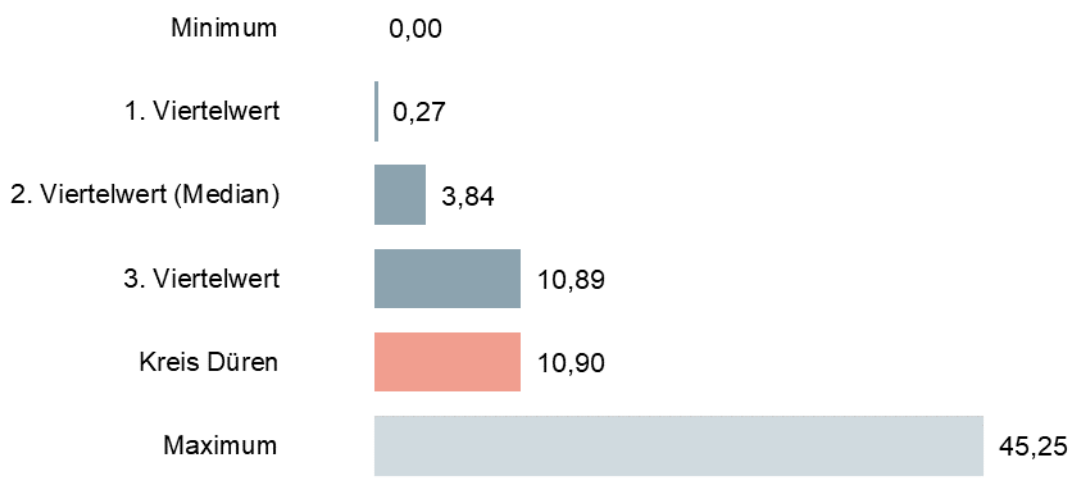
Auch das Verfahren zur Übertragung von Ermächtigungsübertragungen regelt der Kreis in seiner Dienstanweisung.

Ordentliche Aufwendungen Kreis Düren in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	460	487	501	547	565
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0	0	0,5	0	2,9
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0**	**0**	**0,1**	**0**	**0,5**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	460	487	502	547	568
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0**	**0**	**0,1**	**0**	**0,5**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	455	486	493	537	589
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**98,98**	**99,61**	**98,04**	**98,24**	**104**

Wie in seiner Dienstanweisung vorgesehen, überträgt der Kreis nur in Ausnahmefällen konsumtive Haushaltsermächtigungen. Nur in zwei Jahren seit 2015 wurden Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Düren 2020 zum Viertel der Kreise mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen je Einwohner. Abgesehen von 2018 gehört der Kreis Düren in den übrigen Jahren zu den Kreisen, die keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen haben.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen. Davon haben sieben Kreise überhaupt keine Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen.

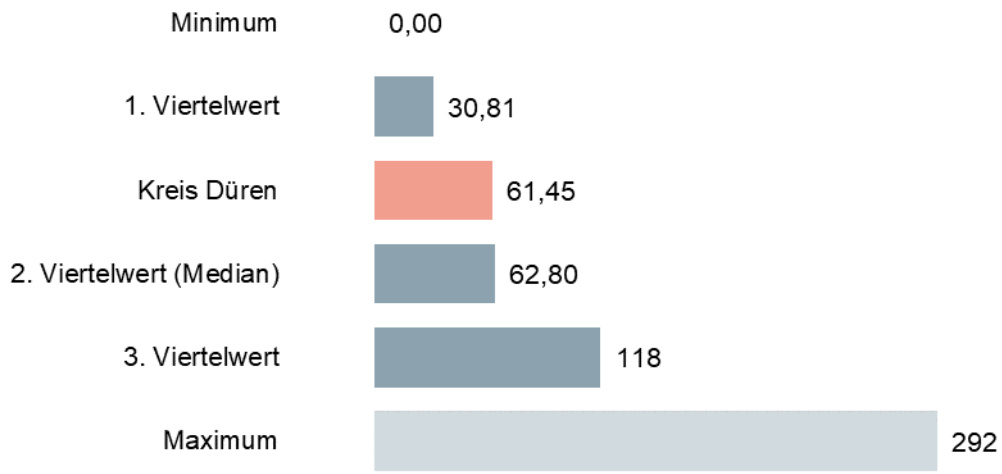
Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt:

Investive Auszahlungen Kreis Düren in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	37,47	29,84	29,09	26,92	21,93
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,12	5,63	4,42	3,01	16,26
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**2,99**	**18,85**	**15,21**	**11,18**	**74,16**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	38,59	35,47	33,51	29,93	38,19
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**2,91**	**15,86**	**13,20**	**10,06**	**42,58**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	23,80	12,94	16,93	18,99	24,34
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**61,68**	**36,48**	**50,52**	**63,45**	**63,73**

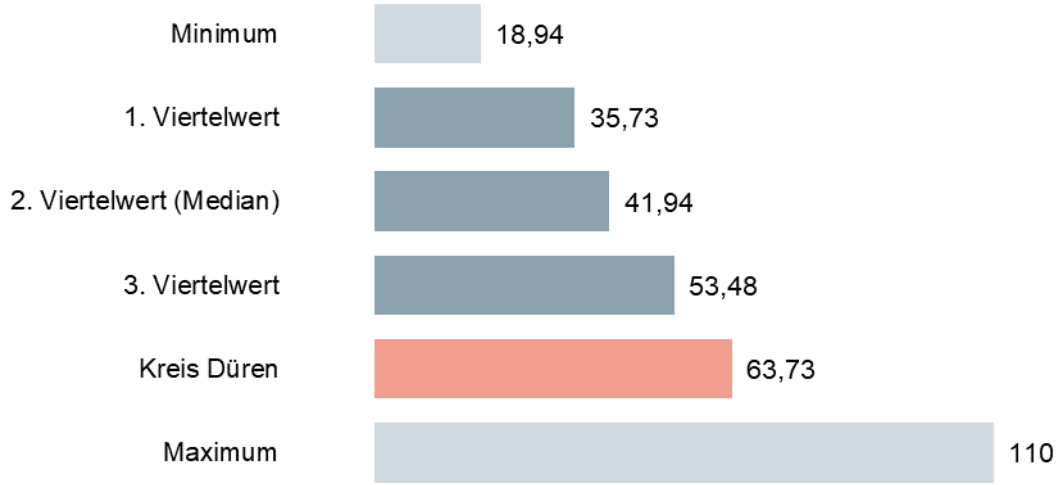
In den Jahren 2016 bis 2020 hat der Kreis Düren investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 6,1 Mio. Euro übertragen. Dabei hat der Kreis 2020 fast dreimal so viele Ermächtigungen übertragen wie im Durchschnitt seit 2016. Dies kann damit begründet werden, dass einige investive Projekte, die für den Haushalt 2019 eingeplant waren, nicht durchgeführt werden konnten. Allein die Übertragung für den Breitbandausbau macht über sechs Millionen Euro aus. Im interkommunalen Vergleich positioniert der Kreis Düren sich wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020



Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt. Dieser liegt im Durchschnitt seit 2016 bei rund 60 Prozent und damit deutlich höher als bei den meisten Vergleichskreisen. Im Jahr 2020 positioniert sich der Kreis Düren wie folgt:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Nur drei Vergleichskreise erzielen einen noch höheren Wert als der Kreis Düren. Dennoch sollte der Kreis bestrebt sein, die investiven Maßnahmen noch realitätsnäher zu veranschlagen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- **Feststellung**
  Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Düren derzeit noch bei den einzelnen Fachämtern angesiedelt. Zukünftig wird die Akquise zentralisiert. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.

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

Das Fördermittelmanagement des **Kreises Düren** befindet sich derzeit noch in der Aufbau- und Konzeptionierungsphase. Das Kurzkonzept wurde durch die Verwaltungsleitung bestätigt, benötigt jedoch zur Umsetzung ergänzende Personalressourcen**.** Die abschließende Entscheidung zur Umsetzung des Konzeptes wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 2022 erfolgen, sodass erst dann mit intensiven Tätigkeiten eines zentralen Fördermittelmanagements zu rechnen sein wird. Bis dato erfolgt die Akquise von Fördermitteln dezentral in den Fachämtern. Die zuständigen Mitarbeiter informieren sich dabei selbständig bei den Fördermittelgebern oder durch entsprechende Newsletter über aktuelle Fördermöglichkeiten.

In vielen Kommunen erfolgt die Fördermittelakquise an einer zentralen Stelle oder wird für bestimmte Bereiche, wie den Hoch- und Tiefbau, an einer Stelle gebündelt. Das bietet unter anderem folgende Vorteile:

- Aufbau eines gezielten Fachwissens zu den Themen Fördermittel und Zuwendungsrecht,
- Möglichkeit des zentralen Überblicks über die unterschiedlichen Förderprogramme und Aufbau eines Netzwerkes zur Fördermittelrecherche,
- Routine beim Umgang mit Fördergebern und bei der Antragsstellung sowie
- Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen der Verwaltung mit der Möglichkeit zur Koordinierung.

Vor allem bei einer dezentralen Fördermittelorganisation wie aktuell noch beim Kreis Düren ist es sinnvoll, durch strategische Vorgaben und konkrete Regelungen für die operative Ebene ei-

nen einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen. Auch wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen. Daher begrüßt die gpaNRW die vom Kreis Düren avisierte Zentralisierung des Fördermittelmanagements.

➔ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung, zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.

Klare und konkrete Regelungen sorgen für ein einheitliches und standardisiertes Vorgehen innerhalb der Verwaltung. Diese Regelungen sollten auch auf notwendige Interaktionen mit anderen Fachämtern eingehen, auf Verfahrensschritte bei der Fördermittelbewirtschaftung und auf den Umfang der vorzunehmenden Dokumentation.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**
Beim Kreis Düren wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachämtern überwacht. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.

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

Beim **Kreis Düren** liegt die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Fördermittel bei den jeweiligen Fachämtern. Auch zukünftig wird das zentrale Fördermittelmanagement nur die Vorgänge bis zur Erstellung des Förderbescheids dokumentieren. Die operative Abwicklung soll weiterhin dezentral erfolgen. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den beantragenden Fachämtern sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Bisher sind nach Auskunft der Verwaltung dabei keine größeren Probleme aufgetreten. Bei nahezu allen Förderprojekten konnten die Fristen und Auflagen eingehalten, die Fördermittel rechtzeitig abgerufen und die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt werden.

Es gibt jedoch keine zentralen Vorgaben zu Standards und Dokumentierung von Förderprojekten. Wie bereits bei der Fördermittelakquise empfohlen, können auch bei der Fördermittelbewirtschaftung zentral vorgegebene Prozessabläufe zu einem einheitlichen und personenunabhängigen Verwaltungshandeln beitragen. Weiterhin gab es zum Zeitpunkt der Prüfung keine Stelle, an der aktuell laufende Fördermaßnahmen zentral vorlagen. Dem Kreis fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte. Aktuell werden Fördermaßnahmen lediglich bei der Haushaltsplanung aufgeführt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einführen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Eine zentrale Datei oder Datenbank sollte zu jedem Förderprojekt mindestens die folgenden 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

Wie in vielen anderen Kommunen und Verwaltungen wird auch beim Kreis Düren ein Dokumenten-Management-System nach und nach für bestimmte Fachämter eingeführt. Im Rahmen dieses Projektes kann auch für den Bereich des Fördermittelmanagements eine entsprechende Digitalisierung überprüft werden.

Ein Fördercontrolling mit einem standardisierten Berichtswesen über alle Fördermaßnahmen gibt es beim Kreis Düren bislang nicht. Ein entsprechendes Controlling befasst sich mit der Beschaffung, Aufbereitung, Analyse und Kommunikation von Fördermitteldaten und greift dabei optimalerweise auf die vorher beschriebene Förderdatenbank zu. Auf Basis dieser Daten könnte der Kreis dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

Auch bietet das Fördercontrolling eine gute Grundlage, um den kommunalen Entscheidungsträgern wie dem Verwaltungsvorstand und dem Kreistag regelmäßig über wichtige Fördermaßnahmen zu berichten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die avisierte Zentralisierung des Fördermittelmanagements um ein förderbezogenes Controlling und ein entsprechendes Berichtswesen ergänzen. Die Berichte können entweder anlässlich von wichtigen Meilensteinen bei den Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.

Zum bereits bestehenden Finanzberichtswesen des Kreises Düren wird auf das Kapitel 1.4.1 „Informationen zur Haushaltssituation“ verwiesen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Kreis Düren konnte die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse zuletzt nicht einhalten. Die Aufstellung des Haushaltsplans erfolgt dagegen in der Regel fristgerecht. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger über einen Budgetbericht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	65	E1.1	Der Kreis sollte eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses vornehmen. Ziel sollte es sein, sich zukünftig der gesetzlichen Frist anzunähern.	66
			E1.2	Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.	66
F2	Der Kreis Düren hat in den letzten Jahren bereits Haushaltskonsolidierung betrieben. Damit konnten jedoch die steigenden Aufwendungen nicht kompensiert werden. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.	66	E2	Der Kreis Düren sollte weitere Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.	68
F3	Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Düren derzeit noch bei den einzelnen Fachämtern angesiedelt. Zukünftig wird die Akquise zentralisiert. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.	72	E3	Die gpaNRW empfiehlt die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung, zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.	73
F4	Beim Kreis Düren wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachämtern überwacht. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	73	E4.1	Der Kreis Düren sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einführen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	73

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Der Kreis Düren sollte die avisierte Zentralisierung des Fördermittelmanagements um ein förderbezogenes Controlling und ein entsprechendes Berichtswesen ergänzen. Die Berichte können entweder anlässlich von wichtigen Meilensteinen bei den Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.	74

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	101	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	18,83	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	31,48	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	25,38	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,42	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	39,87	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	311	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	103	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	57,34	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	12,63	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,01	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,12	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	41,96	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	13,67	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	13,49	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,15	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	69,77	47,18	53,55	59,13	68,19	76,08	31

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Kreis Düren in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitts-wert
Schlüsselzuweisungen	23,26	23,26	27,55	29,04	29,22	26,47

Tabelle 4: Eigenkapital Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	15,25	22,11	34,99	51,55	54,25	76,12
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital 1	**15,25**	**22,11**	**34,99**	**51,55**	**54,25**	**76,12**
Sonderposten für Zuwendungen	55,51	53,46	52,65	51,57	52,22	51,14
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	**70,76**	**75,57**	**87,64**	**103**	**106**	**127**
Bilanzsumme	**312**	**343**	**362**	**367**	**372**	**404**

Tabelle 5: Schulden Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	52,57	73,03	67,21	62,77	58,85	36,74
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	16,00	16,00	20,00	7,85	3,39	11,40
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3,31	3,19	2,99	2,78	5,61	5,25
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0,00	0,00	0,07	0,09	0,40	0,18
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	7,61	9,14	9,52	7,03	7,02	6,93
Sonstige Verbindlichkeiten	15,99	16,46	20,41	24,09	25,44	29,59
Erhaltene Anzahlungen	1,00	2,39	1,59	3,83	5,03	10,50
Verbindlichkeiten	**96,48**	**120**	**122**	**108**	**106**	**101**
Rückstellungen	122	126	130	135	138	151
Sonderposten für den Gebührenausgleich	0,11	0,13	0,15	0,00	0,00	1,43

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Schulden	**219**	**247**	**252**	**243**	**244**	**253**

Tabelle 6: Gesamtschulden Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	167	187	185	186
Rückstellungen	128	131	135	141
Sonderposten für den Gebührenausgleich	1,17	1,91	1,65	0,00
Gesamtschulden	**296**	**320**	**321**	**327**

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	108	128	120	128
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	18,20	21,34	24,70	11,05
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2,57	2,48	2,31	2,15
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1,95	2,16	2,66	6,12
Sonstige Verbindlichkeiten	36,34	32,99	35,55	39,08
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	**167**	**187**	**185**	**186**

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Düren in Mio. Euro 2019 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Grunddaten Kernhaushalt		
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	106	101
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	116	113
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	37,20	38,17
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	**184**	**176**

* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen ATC - Automotive Testing Center of RWTH Aachen University GmbH, Beteiligungs-gesellschaft Kreis Düren mbH , Dürener Gesellschaft für Arbeitsförderung mbH , Future Mobility Park GmbH, Freizeitbad Kreuzau GmbH , Gesellschaft für Infrastruktur-vermögen Kreis Düren mbH , Kindertages-betreuung Kreismäuse AöR, Kreis Düren Vermögens-verwaltungs-gesellschaft mbH , REA GmbH & Co.KG WEA 1, Rettungsdienst Kreis Düren AöR, RURENERGIE GmbH, Windenergie Körrenzig GmbH, Windenergie Kreuzau Komplementär GmbH, Windenergie Kreuzau Thum GmbH & Co.KG

Tabelle 9: Schulden Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	52,57	73,03	67,21	62,77	58,85	36,74
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	16,00	16,00	20,00	7,85	3,39	11,40
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3,31	3,19	2,99	2,78	5,61	5,25
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0,00	0,00	0,07	0,09	0,40	0,18
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	7,61	9,14	9,52	7,03	7,02	6,93
Sonstige Verbindlichkeiten	15,99	16,46	20,41	24,09	25,44	29,59
Erhaltene Anzahlungen	1,00	2,39	1,59	3,83	5,03	10,50
Verbindlichkeiten	**96,48**	**120**	**122**	**108**	**106**	**101**
Rückstellungen	122	126	130	135	138	151
Sonderposten für den Gebührenausgleich	0,11	0,13	0,15	0,00	0,00	1,43
Schulden	**219**	**247**	**252**	**243**	**244**	**253**
Forderungen	34,88	36,84	38,75	33,87	41,55	51,09
Liquide Mittel	3,95	15,41	26,27	19,56	0,25	3,48
Effektive Schulden	**180**	**194**	**187**	**190**	**202**	**198**
Ausleihungen	5,44	23,61	24,43	34,80	38,98	39,06
Wertpapiere des Anlagevermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	12,50	2,50
Sonstige Vermögensgegenstände	1,29	6,49	6,71	8,21	9,40	10,76
Erweiterte Effektivverschuldung	**174**	**164**	**155**	**147**	**141**	**146**

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2026

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	**6,09**	**6,94**	**12,87**	**12,18**	**4,82**	**11,65**	**-12,00**	**-5,56**	**-22,74**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Schlüsselzuweisungen vom Land	22,59	23,26	23,26	27,55	29,04	29,22	31,75	33,14	32,21	33,66	35,25	36,90
Allgemeine Kreisumlage	151	167	164	167	167	176	165	173	169	202	209	217
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe Standardbereinigungen	**173**	**190**	**187**	**195**	**196**	**206**	**197**	**206**	**202**	**236**	**244**	**254**
Saldo der Sondereffekte	6,92	0,00	0,00	-4,72	-0,73	8,00	3,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	**-174**	**-183**	**-174**	**-178**	**-190**	**.202**	**-212**	**-211**	**-224**	**-236**	**-244**	**-254**
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-9,31	-0,27	-4,03	-16,24	-27,94	-38,26	-37,19	-50,27	-61,78	-70,31	-80,22

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreis Düren in Mio. Euro 2015 bis 2026

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	**-174**	**-183**	**-174**	**-178**	**-190**	**.202**	**-212**	**-211**	**-224**	**-236**	**-244**	**-254**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-68,29	-71,13	-62,49	-66,67	-69,40	-56,70	-64,03	-61,83	-63,67	-65,21	-66,66	-68,05
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-45,93	-49,86	-47,69	-55,13	-66,14	-71,88	-78,42	-87,83	-91,24	-94,45	-97,41	-100
Jugendamtsumlage	51,94	50,88	51,83	56,27	66,92	73,68	80,30	89,84	93,39	96,72	99,82	103
Landschaftsumlage	58,25	63,18	58,48	60,61	62,25	68,68	72,75	73,95	76,81	83,63	87,19	93,36
Saldo Sozialleistungen	**-121**	**-133**	**-117**	**-126**	**-131**	**-124**	**-135**	**-134**	**-138**	**-147**	**-151**	**-159**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	**-53,58**	**-50,14**	**-57,55**	**-52,01**	**-59,48**	**-78,46**	**-77,48**	**-77,53**	**-86,05**	**-89,33**	**-92,97**	**-95,46**
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	3,44	-3,98	1,57	-5,91	-24,88	-23,90	-23,95	-32,47	-35,75	-39,40	-41,88

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Düren im Prüfgebiet Tax Compliance Management System 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.

Tax Compliance Management System (TCMS)

Der Kreis Düren hat bereits vor mehreren Jahren ein funktionierendes TCMS in der Kreisverwaltung installiert. Er verfügt über ausreichend eigene **Personalressourcen und Fachexpertise**, um das eingerichtete TCMS fachlich zu betreuen und die Prozesse zu überwachen. Die erstmalig Ende 2017 erlassene TCMS-Dienstanweisung schreibt der Kreis Düren auf Grundlage einer prozessorientierten **Risikoanalyse und Kontrollen** regelmäßig fort. Der Kreis hat eine sorgfältige Einnahme- und Vertragsinventur durchgeführt, alle Sachverhalte steuerrechtlich gewürdigt und Arbeitsabläufe eingerichtet, um diese auch zukünftig sicherzustellen. **Regelmäßige Schulungen**, ein zentrales **Informationsportal** und ein **Steuerhandbuch** als Nachschlagewerk dienen u.a. dazu, den Wissensstand aller Beteiligten aktuell zu halten. In den **Prozess der Umsatzsteuervoranmeldung und der Steuererklärung** hat der Kreis Düren Kontrollen im Mehr-Augen-Prinzip integriert. Das eingesetzte digitale und zentrale Vertragsmanagement wird derzeit weiterentwickelt, um zukünftig den Prozess der steuerlichen Bewertung dort vollständig zu integrieren. Alle Prozesse und Kontrollen werden dokumentiert.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Düren im Dezember 2022 ab.

Aufgrund der intensiven Vorarbeiten wäre der Kreis Düren grundsätzlich gut vorbereitet, um zum 01. Januar 2023 das neue Umsatzsteuerrecht anzuwenden. Gleichwohl hat der Kreis Düren aktuell entschieden, das alte Umsatzsteuerrecht optional noch bis Ende 2024 anzuwenden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Befolgung der Steuergesetze sicherstellen. Die Gesamtheit aller Maßnahmen, welche zur Organisation der steuerlichen Angelegenheiten der Kreise notwendig sind, wird als Tax Compliance Management System (TCMS) bezeichnet. Ein TCMS dient der Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken.

Im Prüfgebiet Tax Compliance Management System prüft die gpaNRW ausgewählte Bestandteile des TCMS, die wesentlich zu dessen Wirksamkeit beitragen. Es handelt sich dabei um folgende Bestandteile:

- Einrichtung von Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten,

- Erfassung und Beschreibung aller Aufgaben im Zusammenhang mit der steuerlichen Pflichterfüllung (Bestands- und Risikoanalyse),
- Informationsbeschaffung und -bereitstellung,
- Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sowie
- Überwachung und Verbesserung des TCMS.

Wir nehmen vorhandene Prozesse auf und stellen diese in unserem Bericht dar, um dem Kreis Hilfestellung zu geben. Ziel unserer Prüfung ist es, Prozessrisiken und -lücken zu identifizieren und Empfehlungen zur Optimierung des Einführungsprozesses und zur Weiterentwicklung des TCMS zu geben.

Mithilfe eines standardisierten Interviews erheben wir den aktuellen Stand des Einführungsprozesses und nehmen die Regelungen für die Fortentwicklung des TCMS in den Blick. In unsere Prüfung beziehen wir vorhandene Dokumente des Kreises (z. B. Dienstanweisungen, Richtlinien zum TCMS), ggf. auch in einer Entwurfsfassung, ein. Unser Schwerpunkt liegt auf den Prozessen im Zusammenhang mit den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen durch die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG). Die Einrichtung eines wirksamen TCMS ist als dynamischer Prozess zu verstehen. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fristen zur Umsatzsteuerpflicht haben die Kreise zwischen dem Zeitpunkt der Ist-Aufnahme und dem Abschlussbericht noch viele Maßnahmen umgesetzt. Soweit der Kreis Düren unsere Empfehlung im Prüfungsverlauf bereits umgesetzt hat, haben wir dies im Bericht ergänzt.

Die Prüfung der gpaNRW erfolgt unabhängig von einer Einzelfallprüfung der Finanzverwaltung und liefert keine Aussage zum potenziellen Ergebnis einer zukünftigen Prüfung der Finanzverwaltung.

2.3 Ausgangslage

Die Kreise erfüllen vielfältige Aufgaben. Die steuerliche Würdigung dieser Aufgaben ist eine zunehmende Herausforderung, insbesondere durch sich ständig verändernde und komplexer werdende Steuergesetze. Dies hat sich mit der Einführung des § 2b UStG weiter verstärkt, da diese Vorschrift die Steuerpflicht der Kreise noch einmal deutlich ausweitet.

Der Kreis Düren hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Hierdurch ist der Kreis Düren bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Düren zählen momentan – im Hinblick auf das Ertragsvolumens - insbesondere der BgA „Veranstaltungen“ und der BgA „Personalgestellung“.

Ab dem 01. Januar 2025 muss der Kreis Düren die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Kreis Düren stark an Relevanz.

Die Verlängerung des Optionszeitraum ermöglicht dem Kreis Düren, die im Zuge der Umstellung zu erwartende wesentlich höhere Arbeitsbelastung aller Organisationseinheiten zu reduzieren. Zudem wird damit eine finanzielle Mehrbelastung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Vertragspartner bei Erhebung der Umsatzsteuer für den Optionszeitraum vermieden. Des Weiteren kann der Kreis noch offene rechtliche Entwicklungen und Einschätzungen abwarten bzw. berücksichtigen. Der Kreis will die erneute Übergangsfrist dazu nutzen, weitere interne Abläufe umzustellen, diese zu erproben und zu etablieren.

Die Missachtung von Steuergesetzen kann straf- und bußgeldrechtliche Konsequenzen mit sich bringen, wenn sie vorsätzlich oder leichtfertig begangen wurde. Bei Nichteinhaltung von Steuergesetzen können zudem finanzielle Belastungen durch Verspätungszuschläge, Mahngebühren und Zinsaufwendungen entstehen.

Für die Kreise ist daher ein wirksames TCMS zur Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken unbedingt geboten. Ein TCMS kann zudem zum Nachweis gegenüber dem Finanzamt dienen, dass bei Missachtung von Steuergesetzen kein Vorsatz oder Leichtfertigkeit vorliegen. Ein wirksames TCMS schützt somit den Kreis und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

→ Der Kreis Düren hat zur Einführung eines TCMS einen Zeit- und Projektplan erstellt und diesen bis zur erfolgreichen Umsetzung fortgeschrieben. Der Kreis hat bereits ein wirksames TCMS in seine Arbeitsabläufe und Informationsprozesse integriert.

Grundlage für den Prozess zur Einführung eines TCMS ist ein Zeit- und Projektplan.

Der Zeit- und Projektplan sollte konkrete und realistische zeitliche Vorgaben sowie klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die einzelnen Projektschritte enthalten. Er sollte mindestens der Verwaltungsleitung und den am Projekt zur Einführung des TCMS Beteiligten bekannt sein.

Der **Kreis Düren** hat sich sehr frühzeitig mit der Neuregelung der Umsatzsteuerpflicht und der Einführung eines TCMS auseinandergesetzt. Bereits im Dezember 2015 hat der Kreis mit ersten Vorarbeiten begonnen, wie u. a. mit einer Datenrecherche zur neuen Rechtslage, organisatorischen Maßnahmen und der Einnahmeinventur. Zur Einführung eines TCMS hat der Kreis Düren ein Steuerkonzept erarbeitet und zur Umsetzung einen Zeitplan aufgestellt. Verantwortlich für das Projekt war die Kämmerei und die dort im Prozessverlauf eingerichtete Stabsstelle 20/01. Die einzelnen Projektschritte sowie die jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten hat die Stabsstelle 20/01 umfänglich dokumentiert. Der aufgestellte und fortgeschriebene Zeit- und Projektplan wurde regelmäßig mit dem Landrat und den zuständigen Dezernenten abgestimmt und war allen Projektbeteiligten bekannt.

Der Kreis hat sämtliche Prozessschritte zur Vorbereitung eines wirksames TCMS bereits abgeschlossen und zahlreiche TCMS-Instrumente entwickelt. Den aktuellen Stand stellen wir nachfolgend dar.

2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

Zur Einrichtung eines TCMS müssen Organisationsstrukturen geschaffen und Zuständigkeiten festgelegt werden. Eine wesentliche Grundlage des TCMS ist die Bestands- und Risikoanalyse. Die Informationsbeschaffung des Kreises sowie die Informationsbereitstellung innerhalb der Kreisverwaltung sind weitere wichtige Bestandteile innerhalb des TCMS. Die Wirksamkeit eines TCMS kann sich nur entfalten, wenn dieses in die Organisation und Prozesse des Kreises eingegliedert ist. Zentrale Prozesse innerhalb des TCMS sind die Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung. Über das TCMS muss sichergestellt werden, dass alle notwendigen Informationen und Daten vollständig in der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung berücksichtigt werden. Nach der erstmaligen Einrichtung des TCMS muss dieses überwacht und weiterentwickelt werden.

Ausgewählte Bestandteile des TCMS

2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

➔ Der Kreis Düren hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie Vertretungsregeln in einer TCMS-Dienstanweisung geregelt. Die dort festgelegten TCMS-Prozesse werden in der Praxis bereits gelebt. Fachexpertise stellt der Kreis durch eigenes qualifiziertes Personal sicher.

Ein Kreis sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstanweisungen praxisorientiert regeln. An die Regelungen formulieren wir folgende Anforderungen:

- *Für die Einführung und Fortführung eines TCMS sowie die Einhaltung der steuerlichen Pflichten sollten ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden.*

- *Das Personal sollte für die Aufgabe ausreichend qualifiziert sein. Der Umfang und die Qualifikation des Personals hängt davon ab, ob und in welchem Umfang der Kreis externe Unterstützung, beispielsweise durch Steuerberater, hinzuzieht.*
- *Im Rahmen der Zuständigkeitsregelungen sollte eine Person benannt werden, die den Prozess der Einrichtung eines TCMS und die anschließende Weiterentwicklung federführend übernimmt.*
- *Es sollte einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin für fachliche Fragen geben.*
- *Für den Informationsfluss von steuerlichen Sachverhalten von den Fachabteilungen zu der Steuerabteilung sollten zuständige Personen in den Fachabteilungen benannt werden.*
- *Für sämtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten Vertretungsregelungen implementiert sein.*

Der **Kreis Düren** hat erstmalig am 04. Dezember 2017 eine TCMS-Dienstanweisung - zunächst befristet bis Ende 2019 - in Kraft gesetzt. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten hat der Kreis Düren in dieser TCMS-Dienstanweisung geregelt und dies in der Praxis bereits umgesetzt. Die Kämmerei bzw. Stabsstelle 20/01 des Kreises überprüft die TCMS-Dienstanweisung fortlaufend und passt diese im Bedarfsfall an. Ende 2018 hat der Kreis seine TCMS-Dienstanweisung bereits erstmalig evaluiert, um Änderungen in den hausinternen Abläufen in der Dienstanweisung zu verschriftlichen. Zudem hat der Kreis Ausführungen der Finanzverwaltung zu aktuellen Entscheidungen in dieser Fassung berücksichtigt. Im Dezember 2019 hat der Kreis die TCMS-Dienstanweisung entfristet. Am 19. Oktober 2022 hat der Kreis Düren die TCMS-Dienstanweisung erneut aktualisiert. Das Hauptamt hat dem Kreisausschuss und dem Kreistag alle Fassungen zeitnah zur Kenntnis gegeben.

Der Kreis Düren stellt ausreichend Personalkapazitäten zur Verfügung, um die Weiterentwicklung des TCMS und die ordnungsgemäße Erledigung der steuerlichen Pflichten sicherzustellen.

Zuständig für die Weiterentwicklung des installierten TCMS ist die Kämmerei des Kreises. Die dort gebildete **Stabsstelle 20/01 „Steuern, Risikomanagement“** übernimmt die Aufgaben der **Steuersachbearbeitung**, die insbesondere folgende Tätigkeiten umfasst:

- Anfertigung und Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen sowie aller erforderlichen Steuererklärungen,
- Prüfung und Beratung bei sämtlichen Steuersachverhalten einschließlich Ergebnisdokumentation,
- fortlaufende Aktualisierung des Leistungsportfolios
- Informationsbeschaffung und -bereitstellung zu Steuerthemen,
- regelmäßige Schulungen und Einweisung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Stichprobenkontrollen der Buchungen und
- stetige Evaluierung des TCMS-Systems.

Im Rahmen dieser Tätigkeiten stellt die Stabsstelle 20/01 die Datenerfassung, Datensicherung und Aufbewahrung der übermittelten Daten sicher. Des Weiteren prüft die Stabsstelle 20/01 die eingehenden Steuerbescheide, legt ggf. Rechtsbehelfe ein und betreut eventuell stattfindende Betriebsprüfungen.

Der Kreis setzt in der Stabsstelle 20/01 derzeit zwei Vollzeit-Stellen (eine Vollzeitkraft und zwei Halbtagskräfte) für die Steuersachbearbeitung und die Fortführung des TCMS ein. Die Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter vertreten sich gegenseitig und verfügen jeweils über eine Qualifikation als Diplom-Finanzwirt. Darüber hinaus haben zwei Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter die Prüfung zur Steuerberaterin bzw. zum Steuerberater absolviert. Ein Mitarbeiter besucht die Weiterbildung hierzu derzeit. Eine weitere Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter der Stabsstelle 20/01 ist für das Risikomanagement zuständig. Hier besteht eine wichtige Schnittstelle aufgrund der regelmäßig durchzuführenden Risikoanalyse zum § 2b UStG. Das für TCMS-Aufgaben eingesetzte Personal verfügt über ein außerordentlich umfangreiches Fachwissen zum Thema Steuern. Daher benötigt der Kreis Düren derzeit nur in Ausnahmenfällen externe Unterstützung. Die Möglichkeit, bei Zweifelsfällen einen Steuerberater bzw. eine Steuerberaterin hinzuziehen, besteht aber grundsätzlich. Im Vordergrund steht momentan die Vernetzung und der Austausch mit anderen Kommunen zu Steuerthemen und aktuellen Entwicklungen im Steuerrecht.

Die in der Kämmerei angesiedelte **Geschäftsbuchhaltung** kontrolliert die Buchungen der Organisationseinheiten hinsichtlich der verwendeten Mehrwertsteuer-Produktbuchungsgruppen, die ordnungsgemäße Anfertigung der Rechnungen und die korrekte Zuordnung zu BgA. Bei fraglichen Belegen leitet die Geschäftsbuchhaltung diese über den eingerichteten digitalen Rechnungsworkflow an die Steuersachbearbeitung weiter. Im elektronischen Workflow ist hierzu der Arbeitsschritt „Steuerprüfung“ eingerichtet.

Der Kreis Düren hat in jedem Amt und für jede Stabsstelle einen **Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerin „Steuern"** benannt. Zumeist handelt es sich um die jeweiligen Haushaltssachbearbeiter bzw. -sachbearbeiterinnen. Diese steuerlichen Ansprechpersonen sind dafür zuständig, den Informationsfluss zu steuerrechtlichen Themen zur Stabsstelle 20/01 aufrechtzuhalten. Für jede Ansprechperson hat der Kreis eine Vertretung ernannt.

In seiner Dienstanweisung verweist der Kreis Düren auf die Wichtigkeit einer Vertretung, damit im Fall eines längeren Ausfalls der Ansprechpersonen das Kontrollsystem intakt bleibt. Ein Wechsel der Ansprechpartnerinnen bzw. Ansprechpartnern oder der Vertretung ist der Kämmerei anzuzeigen. Die Gesamtverantwortung verbleibt „naturgemäß“ bei den Amtsleitungen und Stabsstellen.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

- Der Kreis Düren hat eine vollständige Bestandsanalyse der Verträge und Einnahmen sowie eine prozessorientierte Risikoanalyse durchgeführt. Der Kreis hat auf dieser Grundlage Prozesse eingerichtet, die eine laufende Fortschreibung des Leistungsportfolios sicherstellen und zahlreiche Kontrollmechanismen zur Risikominimierung entwickelt. Der Kreis verfügt über ein zentrales und digitales Vertragsmanagement, das zukünftig umfassend für eine steuerrechtliche Prüfung genutzt werden soll.

Ein Kreis sollte einen Prozess eingerichtet haben, der eine laufende Bestands- und Risikoanalyse gewährleistet. Der Prozess sollte sicherstellen, dass

- *eine vollständige Bestandsanalyse durchgeführt wird, in der alle Sachverhalte auf eine mögliche Steuerpflicht überprüft werden,*
- *alle Haushaltspositionen und alle Verträge in den Blick genommen werden,*
- *die Fachabteilung beteiligt wird, damit notwendige Informationen für die Beurteilung der Steuerbarkeit bzw. der Steuerpflicht einbezogen werden,*
- *die relevanten Sachverhalte auf mögliche steuerliche Risiken überprüft werden (Risikoanalyse),*
- *die Risiken bewertet und Maßnahmen erarbeitet werden, um die Risiken zu minimieren,*
- *eine laufende Fortschreibung gewährleistet ist, die veränderte und neue Sachverhalte berücksichtigt und*
- *die Arbeitsschritte und die Ergebnisse der Bestands- und Risikoanalyse dokumentiert werden.*

Um alle Verträge überprüfen zu können, sollte auf ein Vertragsmanagement zurückgegriffen werden. Mindestens jedoch sollte der Überprüfung eine sorgfältige Vertragsinventur vorangestellt werden.

Der **Kreis Düren** hat sich sehr frühzeitig mit der Neuregelung des § 2b UStG und der Einführung eines TCMS auseinandergesetzt. Bereits 2016 ist der Kreis Düren mit der Bestandsanalyse gestartet.

Bestandsanalyse

Die Kämmerei hat hierzu bei allen Organisationseinheiten (Ämtern und Stabsstellen) die jeweiligen Ausgangsumsätze abgefragt und diese Mitteilungen gesammelt und ausgewertet. Für jeden einzelnen Sachverhalt hat die Kämmerei bzw. die dort gebildete Stabsstelle 20/01 geprüft, inwieweit die mitgeteilten Umsätze steuerbar und steuerpflichtig sind. Jeder Umsatz hat ein Aktenzeichen erhalten, mit dem Ziel einer verständlichen und übersichtlichen Akten- und Belegverwaltung. Die Prüfergebnisse hat der Kreis Düren in einem vollumfassenden Steuervermerk dokumentiert. Auf dieser Grundlage hat der Kreis Düren mit Unterstützung der IT eine Steuerdatenbank entwickelt. In dieser Steuerdatenbank hat der Kreis alle Einnahmepositionen anhand der Aktenzeichen systematisch erfasst und weitere Eckdaten hinterlegt (Prüfungsdatum, Amt, Vorsteuer usw.). Ebenso werden das Ergebnis der steuerrechtlichen Würdigung und wichtige Unterlagen hier vorgehalten. Die Stabsstelle 20/01 ist für die Pflege der Datenbank zuständig und prüft diese kontinuierlich auf etwaige Anpassungsbedarfe, die zeitnah umgesetzt werden.

Diese Bestandsanalyse erforderte einen hohen Zeitaufwand und dauerte bis 2017. Die Erhebung wurde flankiert durch diverse Informationsveranstaltungen und Schulungen sowie die Ernennung fester Ansprechpersonen in den Organisationseinheiten.

Um ein vollständiges Portfolio abzubilden, hat die Stabsstelle 20/01 darüber hinaus mit der Mittelanforderung zum Haushalt 2019/2020 alle Ämter aufgefordert, Beschreibungen zu den beplanten Einnahmepositionen abzugeben. Die Kämmerei hat hierbei auch die Umsatzzahlen aus 2018 zu allen bekannten Tätigkeiten des Kreises Düren abgefragt. Die Stabsstelle 20/01 hat

alle Angaben ausgewertet und steuerrechtlich überprüft. Hierzu hat die Stabsstelle 20/01 mit jedem Amt Einzel- und/oder Gruppengespräche geführt. Diese dienten dazu, Fragen zu den gemeldeten Sachverhalten zu besprechen und sicherzustellen, dass keine bisher „unentdeckten“ oder unentgeltliche Sachverhalte außen vor bleiben (z. B. Leistungsaustausch, Sponsoring). Noch nicht bekannte Sachverhalte hat die Kämmerei danach in das Leistungsportfolio aufgenommen. Abschließend hat die Stabsstelle 20/01 eine Vollständigkeitserklärung aller Ämter eingeholt.

Anhand der Bestandsanalyse hat der Kreis Düren das Einnahmeportfolio in tabellarischer Form aufbereitet und fortgeschrieben. Die hieraus entstandene umfangreiche Liste aller Tätigkeiten und Einnahmen ist analog zu den Organisationseinheiten strukturiert. Für jede erfasste Tätigkeit bzw. Einnahme sind ein Sachkonto, Kostenträger und die zuständige Ansprechperson hinterlegt. Ebenso hat der Kreis hier das Ergebnis der steuerlichen Bewertung nach neuem und altem Recht hinterlegt (§ 2b UStG neu und § 2 Abs. 3 UStG alt). Zur besseren Übersichtlichkeit nutzt der Kreis in dieser Datei ein Ampelsystem (Merkmale: steuerbar, steuerpflichtig, steuerfrei oder unter Wertgrenze).

Die Stabsstelle 20/01 hat die erarbeitete Datei zum Einnahmeportfolio der Kreisverwaltung Düren unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorgaben im Intranet eingestellt. Die Stabsstelle 20/01 schreibt diese seitdem monatlich fort. Hierzu hat der Kreis einen Workflow festgelegt. Vor dem Hintergrund der hohen Komplexität des Steuerrechts ist folgendes geregelt: Alle Organisationseinheiten, vertreten durch die steuerlichen Ansprechpersonen, sind verpflichtet, neue Sachverhalte bzw. Einnahmen der Stabsstelle 20/01 zu melden und steuerrechtlich bewerten zu lassen. Eine eigenständige abschließende Beurteilung durch die jeweilige Organisationseinheit ist nicht möglich bzw. zulässig. Für die Meldung und Prüfung eines neuen Sachverhaltes ist ein entsprechender Vordruck zu nutzen. Diese Vorgehensweise hat sich nach Auskunft der Stabsstelle 20/01 bereits sehr gut etabliert.

Vertragsmanagement

In Zusammenhang mit dem TCMS bzw. der Einnahmeinventur müssen sämtliche Verträge auf steuerliche Pflichten bzw. steuerlich relevante Einnahmen geprüft werden (Vertragsscreening). Dem Screening muss eine vorherige Vertragsinventur vorausgehen, d.h. aus den Fachämtern sind sämtliche Verträge zusammen zu stellen und zu erfassen.

Vor diesem Hintergrund hat der Kreis Düren mit der Einnahmeinventur auch eine Vertragsinventur und im Zusammenhang mit dieser ein Vertragsscreening durchgeführt.

Auch neu abzuschließende Verträge, die noch nicht steuerrechtlich durch die Stabsstelle 20/01 überprüft worden sind, sind dieser bereits vor Vertragsabschluss vorzulegen. Der Kreis Düren hat die Arbeitsabläufe entsprechend organisiert. Die Organisationseinheiten sind verpflichtet, der Stabsstelle 20/01 neue Sachverhalte über „Laufzettel“ bzw. Vordrucke per E-Mail zu melden und prüfen zu lassen. Die zu prüfenden Unterlagen werden digital übersandt und abgelegt. Diese Vorgehensweise hat der Kreis Düren entsprechend in seiner TCMS-Dienstanweisung geregelt. Damit können mögliche steuerliche Risiken schon vor Vertragsabschluss bzw. Vertragsänderung identifiziert werden.

Parallel hat der Kreis Düren 2019 ein zentrales und digitales Vertragsmanagement aufgebaut. Hierzu hat der Kreis ebenso eine Dienstanweisung erlassen. Seit dem Tag der Einführung des zentralen Vertragsmanagements sind alle Organisationseinheiten verpflichtet, abgeschlossene

Verträge ab einer Wertgrenze von 8.000 Euro in einer selbst entwickelten Vertragsdatenbank zu erfassen. Hat ein Vertrag eine besondere oder strategische Bedeutung, ist er auch unterhalb dieser Wertgrenze in der Datenbank zu erfassen. Ein Beispiel hierfür ist der Kauf eines Gebäudes für 1,00 Euro. Die Ämter und Stabsstellen sind für die Datenpflege selbst verantwortlich. Hinweise und Informationen zur Nutzung erhalten diese über eine laufend aktuell gehaltene „Handreichung“. Da aufgrund der festgelegten Wertgrenzen nicht sämtliche Verträge in der Vertragsdatenbank erfasst werden, kann diese bislang nicht vollständig für steuerliche Zwecke genutzt werden. Daher weist der Kreis Düren in der Dienstanweisung zum Vertragsmanagement im Rahmen des Umlaufblattes auf die Beteiligung des Amtes 20 im Sinne der TCMS-Dienstanweisung hin.

Aktuell stellt der Kreis Düren diese Arbeitsabläufe um, damit zukünftig alle Verträge, unabhängig von ihrem Vertragswert direkt in einer Vertragsdatenbank erfasst und geprüft werden können. Hierzu ist eine Softwareumstellung auf ein externes Produkt erforderlich. Der Kreis plant, den aktuellen Stand in die neue Vertragsdatenbank zu überführen, laufende Verträge zu ergänzen und zukünftig alle neuen Verträge dort zu erfassen. Die Verträge sollen dann im Entwurf hinterlegt und zur Freigabe eine automatische steuerrechtliche Prüfung vorgeschaltet werden. In diesem Zusammenhang ist auch geplant, die Daten aus der Steuerdatenbank in die neue Vertragsdatenbank zu integrieren, um hier Synergieeffekte zu erzielen.

Risikoanalyse

Der Kreis Düren führt für alle Arbeitsprozesse, die zur Einhaltung der Steuerpflichten eingerichtet worden sind, regelmäßig eine Risikoanalyse durch. Hierzu gehören z. B. das Erstellen der Rechnungen, die Umsatzsteuervoranmeldung und Jahressteuererklärung, der Informationsaustausch und der Vertragsabschluss. Der Kreis Düren erfasst und evaluiert potenzielle Risiken zu den eingerichteten Prozessen, beschreibt hierzu mögliche Risikoauswirkungen und geeignete bzw. installierte Kontrollmechanismen. Potenzielle Risiken und Risikoauswirkungen sowie die sich hieraus ergebenden Kontrollinstrumente erfasst der Kreis tabellarisch. Stellt er bei Kontrollen Fehler fest, wird die Risikoanalyse ergänzt. Weitere Maßnahmen zur Risikominimierung werden dann erarbeitet.

Nachfolgend ein konkretes Beispiel aus dem „Prozess Verträge“:

Legt eine Organisationseinheit einen Vertragsentwurf zur Prüfung vor, können verschiedene Risiken eintreten, beispielsweise können fehlende Inhalte oder unvollständige Sachverhalte die steuerrechtliche Würdigung beeinflussen. Es besteht zudem das Risiko, dass steuerliche Folgewirkungen in anderen Bereichen unerkannt bleiben. Auch die steuerrechtliche Würdigung selbst kann Fehler aufweisen. Trotz des installierten Arbeitsprozesses könnte ggf. aus Unkenntnis ein beabsichtigter Vertrag nicht rechtzeitig vorgelegt werden. Im Prozess denkbare Risiken werden entsprechend erfasst. Beispiele für Risikoauswirkungen sind u.a. der Wegfall von Steuerbegünstigungen, das nicht bekannte Entstehen einer Steuerpflicht oder der Vorwurf der Steuerhinterziehung. Um die Risiken zu minimieren, hat der Kreis Düren zahlreiche Kontrollinstrumente installiert, die ebenfalls regelmäßig auf ihre Praktikabilität überprüft werden. Hierzu gehören u.a. die TCMS-Regeln, Arbeitshilfen und Meldevordrucke, eingerichtete Vertretungsregeln, das Vier-Augen-Prinzip und die Dokumentation.

2.5.3 Informationsbeschaffung und -bereitstellung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung in der TCMS-Dienstanweisung festgelegt und setzt diese in der Praxis um. Die Stabsstelle 20/01 führt regelmäßig praxisorientierte Schulungen für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen durch und sorgt für eigene Qualifizierungen. Die hierzu festgelegten Ziele und Standards sind nur teilweise in der TCMS-Dienstanweisung geregelt.

Ein Kreis sollte Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung zum Thema Tax Compliance festlegen und diese, zum Beispiel in einer Dienstanweisung, schriftlich regeln. Die gpaNRW hält folgende Mindeststandards für erforderlich:

- *Zur Bekanntmachung des Themas Tax Compliance und der eingerichteten Prozesse zum TCMS sollten innerhalb der gesamten Verwaltung Basisinformationen durch Informationsveranstaltungen und ergänzend, zum Beispiel über Newsletter, vermittelt werden.*

- *Insbesondere für die näher mit dem TCMS oder mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen sollte der Kreis Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Kreis alle wichtigen Regelungen und Informationen (z. B. Gesetze, BMF-Schreiben, Urteile) vorhält und über Änderungen laufend informiert ist. Die Regelungen und Informationen sollten an zentraler Stelle bereitgestellt werden.*

- *Zusätzlich sollten die mit steuerrechtlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach ihren Bedürfnissen laufend geschult werden. Dies sollte sowohl konkrete Steuerthemen umfassen als auch grundsätzliche Schulungen zum TCMS (z. B. für neue Mitarbeiter, bei neuen Vertretungsregelungen oder zur Auffrischung). Schulungen können sowohl intern als auch extern erfolgen.*

- *Zur Information der Verwaltungsleitung sollte der Kreis ein regelmäßiges Berichtswesen zur Einführung und Fortentwicklung des TCMS einrichten. Zusätzlich sollte der Kreis anlassbezogene Ad-hoc Berichte an die Verwaltungsleitung erstellen, z. B. anlässlich Gesetzesänderungen oder der Veröffentlichung relevanter Schreiben des Bundesfinanzministeriums. Dabei ist darauf zu achten, dass die Unterrichtung der Verwaltungsleitung dokumentiert wird.*

Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung

Der **Kreis Düren** hat in seiner TCMS-Dienstanweisung Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung zum Thema Tax Compliance festgelegt. Danach ist die Kämmerei zentrale Stelle für steuerrechtliche Fragen. Diese Aufgabe übernimmt die Stabsstelle 20/01, die hierzu ein Steuerpostfach eingerichtet hat.

Bereits während der Einnahme- und Vertragsinventur hat die Kämmerei wiederholt Informationsveranstaltungen zum Thema Tax Compliance und zum § 2 b UstG durchgeführt. In diesen Veranstaltungen wurden die Mitarbeitenden auch über weitere steuerliche Themen wie z. B. die ordnungsgemäße Rechnungslegung und die Begründung eines BgA geschult und informiert. Zunächst hat der Kreis das Thema Tax Compliance auf Ebene der Amts- und Stabsstellenleitungen bekanntgemacht. Diese wurden aufgefordert, feste Ansprechpersonen und Vertretungen zu benennen, um den Informationsfluss in den Ämtern zu gewährleisten. In einem zweiten

Schritt hat die Kämmerei bzw. Stabsstelle 20/01 die ernannten Ansprechpersonen und Vertretungen geschult. Die nach neuer Rechtslage entstehenden Umsätze wurden in Einzel- und Gruppengesprächen mit allen Beteiligten besprochen. Die 2017 erstmalig erlassene TCMS-Dienstanweisung ist das Ergebnis dieser Gespräche und der erforderlichen Prozessumstellungen. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Kämmerei wurden speziell für das Thema Steuern geschult. Seitdem erfolgt ein stetiger Informationsfluss über Neuerungen im Steuerrecht.

Informationen zu aktuellen Steuerthemen erhält die Stabsstelle 20/01 u.a. durch Rundschreiben des Landkreistages und Mitteilungen des Bundesministeriums für Finanzen (BMF-Schreiben). Darüber hinaus hat die Stabsstelle 20/01 zahlreiche Fach-Newsletter von Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften abonniert bzw. nutzt Informationsportale für Steuern und Recht. Zudem ist die Stabsstelle 20/01 durch einen interkommunalen Austausch mit anderen Kommunen gut vernetzt. Schreiben des BMF werden vor der Weitergabe im Hause aufbereitet und die wesentlichen Punkte für die Praxis herausgearbeitet. Außerdem stellt die Stabsstelle 20/01 alle erforderlichen Informationen zu Steuerthemen und TCMS-Regelungen im Intranet zentral zur Verfügung.

Zur verständlichen Aufbereitung und Vermittlung von Informationen zum Thema Steuern hat die Stabsstelle 20/01 außerdem ein Steuerhandbuch erarbeitet. Das Steuerhandbuch dient als weitere Informationsquelle für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Es ermöglicht einen schnellen und umfangreichen Überblick über relevante Steuerarten und damit ggf. verbundener steuerrechtlicher Verpflichtungen. Ziel ist es außerdem, damit das Problembewusstsein für steuerliche Sachverhalte zu stärken. Zusätzlich werden im Steuerhandbuch Arbeitsabläufe des TCMS, wie z. B. der Ablauf des Buchungsprozesses erläutert und Vordrucke zur Verfügung gestellt. Das Steuerhandbuch beinhaltet zudem eine Sammlung von häufig gestellten Fragen und Antworten zu den Themen Umsatzsteuer, Vorsteuer und BgA (FAQ-Sammlung).

Der Kreis Düren ist Mitglied der Arbeitsgruppe des Landkreistages zum Thema „Umsetzung des § 2b UStG in den Kreisen“. Die Arbeitsgruppe agiert derzeit im Rahmen eines E-Mail-Verteilers. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, anhand einer Mustermodellkommune für ausgewählte Steuersachverhalte fiktive Bewertungsbeispiele zu erarbeiten.

Die Stabsstelle 20/01 informiert die Amts- und Stabsstellenleitungen sowie die steuerlichen Ansprechpersonen regelmäßig über aktuelle Änderungen im Steuerrecht. Damit verbundene Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse in den jeweiligen Aufgabengebieten werden erläutert. Dies erfolgt durch Vorträge, Schulungen, regelmäßige Gesprächsrunden, Einzelgespräche und eingerichtete E-Mail-Verteiler. Diese Informationspflicht der Kämmerei und Stabsstelle 20/01 ist in der TCMS-Dienstanweisung geregelt.

Zusätzlich ist in der TCMS-Dienstanweisung auch eine Pflicht der Organisationseinheiten verankert, Informationen einzuholen und sich das notwendige Fachwissen zu beschaffen. Die Leitungen der Ämter und Stabsstellen müssen dafür sorgen, dass sie und die festen Ansprechpersonen unverzüglich über alle steuerrelevanten Sachverhalte in Kenntnis gesetzt werden. Zudem haben sie dabei mitzuwirken, dass alle erforderlichen Unterlagen, Daten und Informationen erfasst bzw. bereitgestellt werden. Diese Verpflichtung besteht auch für die steuerlichen Ansprechpersonen. Sofern diese bemerken, dass Ihnen Informationen fehlen oder ihre Funktion neu wahrnehmen, müssen diese sich sofort bei der Stabsstelle 20/01 informieren. Die steuerlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sind ebenso gehalten, ihre Amts- und Stabs-

stellenleitungen sowie Mitarbeitende über neue Kenntnisse zu unterrichten. Durch diese wechselseitigen Informationspflichten sind die Amtsleitungen, Stabsstellen und steuerlichen Ansprechpersonen mitverantwortlich für einen aktuellen Wissensstand.

Schulungen

Die Stabsstelle 20/01 hat für alle Mitarbeitenden, die mit der Verbuchung möglicher steuerlicher Sachverhalte betraut sind, Schulungen zum § 2b UStG durchgeführt. Insgesamt wurden dadurch 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Düren im Hinblick auf die anstehenden umsatzsteuerlichen Umstellungen weitreichend geschult. Präsentationsunterlagen wurden ebenfalls zur Verfügung gestellt. Es handelte sich für alle Teilnehmenden um eine Pflichtveranstaltung. Die Anmeldung bzw. Teilnahme an diesen Schulungen ist dokumentiert bzw. nachgehalten worden.

Zukünftig ist geplant, Schulungen zu diesen Themen in die Einführungsschulungen für neue Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu integrieren. Weiterhin soll gewährleistet sein, dass alle mit dem Buchungsgeschäft betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend informiert und geschult werden. Sofern aufgrund aktueller Gegebenheiten weitere Schulungen erforderlich sein sollten, werden diese anlassbezogen umgesetzt. Jeweils erforderliche Unterlagen, Regelungen und Schulungsmaterialien stellt die Kämmerei zeitnah zur Verfügung und stellt diese außerdem in das Intranet.

Stellt die Stabsstelle 20/01 – z. B. bei Stichprobenkontrollen der Buchungen – fest, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die TCMS-Regelungen noch nicht sicher anwenden, führt diese ein individuelles Coaching durch. Die Schulungsinhalte werden auf den jeweiligen Bedarf ausgerichtet. Im Vordergrund stehen Praxisbeispiele aus der täglichen Arbeit oder Fallbeispiele aus Randbereichen. Soweit bei Stichproben eine hohe Fehlerhäufigkeit festgestellt wird, unterstützt die Stabsstelle ein Amt ggf. auch über einen längeren Zeitraum.

Der Stabsstelle 20/01 bzw. der Kämmerei steht ein eigenes Budget für Schulungen zur Verfügung. Die Mitarbeitenden besuchen in diesem Rahmen regelmäßig spezifische Schulungen zu Steuerthemen, je nach den aktuellen, individuellen Schulungsbedarfen.

Die Pflicht zur regelmäßigen Fortbildung der Mitarbeitenden der Steuersachbearbeitung zum Thema "Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts" hat der Kreis in der TCMS-Dienstanweisung verankert. Die Ausführung (Personen, Budget, Dauer und Zeitabstände, Teilnahmenachweise) wird nicht näher konkretisiert. Die gpaNRW empfiehlt, in der TCMS-Dienstanweisung Mindeststandards festzulegen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte seine zukünftige Schulungspraxis zum Thema TCMS und Steuern in der TCMS-Dienstanweisung näher ausführen. Hierzu sollten Ziele, Eckpunkte oder Mindeststandards dort festgelegt werden, z. B. zu den Budgets, den zu schulenden Personen, zur Termingestaltung und zu Schulungsthemen.

Bericht an die Verwaltungsleitung

Die Stabstelle 20/01 berichtet der Verwaltungsleitung einmal jährlich schriftlich zu den steuerlich besonders relevanten Vorgängen. Die Kämmereileitung und der Kreiskämmerer bzw. die Kreiskämmerin stimmen den Umfang und Inhalte des Berichtes vorab mit der Verwaltungsleitung ab.

Bei wichtigen Sachverhalten berichtet der Kreiskämmerer bzw. die Kreiskämmerin der Verwaltungsleitung auch unterjährig, um zeitnah reagieren zu können. Eine entsprechende Regelung hat der Kreis Düren in der TCMS-Dienstanweisung getroffen.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung

- Der Kreis Düren hat die Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung konkret und umfassend in seiner TCMS-Dienstanweisung geregelt. Das Vier-Augen-Prinzip wurde als Mindeststandard bei beiden Prozessen festgeschrieben.

Ein Kreis sollte die Prozesse so ausgestalten, dass Steuervoranmeldungen bzw. Steuererklärungen korrekt, vollständig und rechtzeitig erfolgen. Daher sollte er neben klaren Regelungen von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auch die Abläufe und Mitwirkungspflichten in einer Dienstanweisung regeln. Er sollte unter anderem feste Ansprechpersonen sowie Vertreter oder Vertreterinnen je Facheinheit benennen.

Um die besonderen Sorgfaltspflichten innerhalb des Prozesses sicherzustellen, sollte der Kreis detaillierte Vorgaben zu folgenden Aspekten regeln:

- *Vier-Augen-Prinzip (Plausibilisierung und Kontrolle der Zahlen der Voranmeldung oder Steuererklärung),*
- *Unterschriftenregelungen,*
- *Terminplanungen und Fristenkontrollen.*

Der **Kreis Düren** hat in seiner TCMS-Dienstanweisung die Prozesse der Rechnungserstellung sowie der Umsatzsteuervoranmeldung und der Steuererklärung konkret geregelt. Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ebenso wie die Abläufe und die Mitwirkungspflichten aller Beteiligten sind in der Richtlinie festgelegt. Das Vier-Augen-Prinzip, Unterschriftenregelungen, Terminplanungen und (Fristen-)Kontrollen sind ebenso in der TCMS-Dienstanweisung festgeschrieben und im Steuerhandbuch ausführlich erläutert.

Die Buchung von Ausgangsrechnungen erfolgt zunächst in den jeweiligen Organisationseinheiten. Vor erstmaliger Ausstellung einer Rechnung ist diese der Stabsstelle 20/01 zur Prüfung vorzulegen. Dies erfolgt im Buchungssystem über den eingerichteten Schritt „Steuerprüfung“ im digitalen Rechnungsworkflow. In gleicher Weise sind Rechnungen von ausländischen Unternehmen der Stabsstelle 20/01 zur Prüfung vorzulegen. Auch bei Rechnungen inländischer Unternehmen mit dem Hinweis auf die Umkehr der Steuerschuldnerschaft ist dieser Workflow zu beachten. Die Organisationseinheiten können bei der Kontierung im Rechnungsworkflow Fragen zur steuerlichen Verbuchung stellen. Der gesamte Prozess wird im Buchungssystem unter dem Feld „Bemerkungen“ dokumentiert.

Für jeden steuerlichen Sachverhalt hat die Kämmerei bzw. Stabsstelle 20/01 zur Buchung von Umsätzen im digitalen Rechnungsworkflow ein Sachkonto bzw. eine Mehrwertsteuer-Produktbuchungsgruppe angelegt. Welche Buchungsgruppe bei dem ausgeführten Umsatz einzugeben ist, teilt die Stabsstelle 20/01 den Ansprechpersonen im Vorfeld mit. Dies geschieht regelmäßig bei Mitteilung des Ergebnisses der steuerrechtlichen Überprüfung. Die Eingaben zur jeweiligen Mehrwertsteuer-Produktbuchungsgruppe sind wahlweise hinterlegt (19 = steuerbar 19 Prozent,

/ = steuerbar aber steuerfrei usw.). Die Auswahlmöglichkeiten werden im Steuerhandbuch differenziert erläutert. Monatlich wird der Steuerbetrag aus dem eingegebenen Gesamtbetrag auf ein Umsatzsteuerverbindlichkeitskonto gebucht.

Die Ansprechpersonen sind parallel verpflichtet, der Stabsstelle 20/01 die monatlichen Umsätze und Vorsteuern gesammelt für ihre Organisationseinheit bis zum 10. des Folgemonats mitzuteilen. Hierzu ist per E-Mail ein aktueller Vordruck zu übersenden. Die E-Mail-Adresse und ein Link zum Vordruck ist in der Dienstanweisung hinterlegt, ebenso bestehen Vorgaben zur Form (PDF-Dokument) und Bezeichnung der digitalen Daten. Ergänzende Hinweise hierzu erfolgen im Steuerhandbuch. Der Vordruck ist – mit dem Vermerk Fehlanzeige – auch dann auszufüllen, wenn keine steuerrelevanten Umsätze vorliegen. Bei Absetzungen oder dem Erlass von Forderungen mit Umsatzsteuerschuld ist die Stabsstelle 20/01 ebenso zu informieren. Die festen Ansprechpersonen sind zudem verpflichtet, der Stabsstelle 20/01 die Gewinnermittlung eines jeden BgA für die zu erstellenden Jahreserklärungen bis zum 30. März des Folgejahres zuzusenden. Hierzu sind rechtzeitig vorab Form und Inhalt mit der Stabsstelle 20/01 zu vereinbaren.

Eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter der Stabsstelle 20/01 gleicht die im Buchungssystem erfassten Daten mit den monatlichen Meldungen der steuerlichen Ansprechpersonen der jeweiligen Organisationseinheiten ab. Ein Stellvertreter bzw. eine Stellvertreterin der Stabsstelle 20/01 kontrolliert das Ergebnis und bestätigt die sachliche und rechnerische Richtigkeit. Es handelt sich um ein rollierendes System, da alle in der Stabsstelle Tätigen die gleichen Zeichnungsbefugnisse haben.

Die Umsatzsteuervoranmeldungen werden auf Basis der gemeldeten und plausibilisierten Daten zunächst in die Programmsoftware der Finanzverwaltung (Elster) eingegeben. Die Stabsstelle 20/01 legt den Entwurf mit den zugehörigen Unterlagen der Kämmereileitung zur Freigabe vor. Die Stabsstelle 20/01 nutzt hierzu den eingerichteten elektronischen Rechnungsworkflow bzw. das dort integrierte Dokumentenmanagementsystem (DMS). Damit wird derzeit in der Praxis bereits ein „Sechs-Augen-Prinzip“ beachtet. Auf Anforderung legt die Stabsstelle 20/01 dem Kreiskämmerer bzw. der Kreiskämmerin Stichproben der Umsatzsteuervoranmeldungen zur Kontrolle vor.

Zur weiteren Kontrollmöglichkeit hat der Kreis im DMS zudem Freigabegrenzen hinterlegt. Übersteigt die Zahllast oder Erstattung einen Betrag von 5.000 Euro, ist der Vorgang dem **Kämmerer bzw. der Kämmerin** über das DMS elektronisch zur Freigabe weiterzuleiten. Bei Korrekturen von Voranmeldungen geht der Kreis in gleicher Weise vor. Für den Fall der Abwesenheit hat die Kämmerei Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter benannt. Das Überschreiten der Wertgrenze kommt nach Auskunft des Kreises derzeit häufig vor. In diesen Fällen erfolgen die Kontrollen demnach im Acht-Augen-Prinzip.

Im Falle der Jahressteuererklärungen und Jahresgewinnermittlungen für sämtliche Steuerarten legt die Stabsstelle 20/01 diese dem Landrat bzw. der Landrätin zur Freigabe in Papierform vor. Diese Vorgehensweise wird bei Korrekturen von Jahreserklärungen entsprechend angewandt. Auch hier erfolgen präventive Kontrollen durch mehrere Verantwortliche. Nach Freigabe der Entwürfe (Voranmeldung und Jahressteuererklärung) werden diese abschließend durch die Stabstelle 20/01 der Finanzverwaltung elektronisch übermittelt. Auch dieser Ablauf ist in der TCMS-Dienstanweisung geregelt.

2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

Die Überwachung und Verbesserung schließen sich als Daueraufgaben an die Einrichtung eines TCMS an. Die Überwachung dient dazu, sicherzustellen, dass die vorhandenen Regelungen des TCMS eingehalten werden.

Als Daueraufgabe sollte regelmäßig hinterfragt werden, ob die Summe der vorhandenen Regelungen des TCMS ausreichend ist. Ziel ist es, Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarf zu erkennen.

➔ Der Kreis Düren überwacht das installierte TCMS durch regelmäßige Kontrollen und dokumentiert diese. Der Prozess zur Überwachung und Verbesserung ist in der TCMS-Dienstanweisung geregelt.

Ein Kreis sollte das TCMS durch regelmäßige Kontrollen laufend überwachen. Er sollte die Ergebnisse dokumentieren und an die TCMS-Verantwortlichen kommunizieren, damit diese Verbesserungen vornehmen können.

Die Prozesse zur Überwachung und Verbesserung sollte der Kreis in einer Dienstanweisung regeln.

Der **Kreis Düren** führt regelmäßig Kontrollen zur Verbesserung und Überwachung des eingerichteten TCMS durch. Die Verantwortlichkeiten dieser Kontrollen hat der Kreis Düren in seiner TCMS-Dienstanweisung verankert:

- Die **Stabstelle 20/01** führt Kontrollen des Tax Compliance Systems in verschiedenen Ausgestaltungen durch, z. B. der Buchungen oder der Umsatzsteuervoranmeldungen.
- Die **Amtsleitung der Kämmerei** überwacht die Steuersachbearbeitung der Stabsstelle 20/01. Der **Kämmerer bzw. die Kämmerin** übernimmt hierbei ebenso Kontrollfunktionen.
- Die **Amts- und Stabsstellenleitungen** üben Kontrollfunktionen aus, indem sie die Aufgabenerfüllung der steuerlichen Ansprechpersonen überwachen und die ordnungsgemäße Kommunikation mit der Stabsstelle 20/01 sicherstellen.

Zahlreiche in der Praxis angewandte Kontrollmechanismen haben wir bereits erläutert. Zusammengefasst gehören hierzu insbesondere:

- steuerrechtliche Prüfung und Bewertung neuer Sachverhalte (Verträge, Einnahmen, Ausgangsrechnungen),
- Überprüfung aller Rechnungen ausländischer Unternehmen sowie Rechnungen inländischer Unternehmen bei Umkehr der Steuerschuldnerschaft,
- Plausibilisierung und Kontrolle der Umsatzsteuervoranmeldungen und Steuererklärungen im Mehr-Augen-Prinzip,
- Erlass und fortlaufende Evaluierung der TCMS-Dienstanweisung, des Steuerhandbuches und anzuwendender Vordrucke,
- regelmäßige Schulungen und Einweisungen neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,

- ständiger Informationsaustausch zwischen der Stabsstelle 20/01 und den Organisationseinheiten einschließlich Beratung,
- zentrale Bereitstellung aller relevanten Informationen im Intranet,
- Berichterstattung an die Verwaltungsleitung,
- Dokumentation sämtlicher Prozesse und Entscheidungen,
- regelmäßige Stichprobenkontrollen der Ein- und Ausgangsrechnungen (bis zu 2.000 Stichproben monatlich) und
- Fortschreibung der Risikoanalyse durch regelmäßige Evaluierung der Arbeitsprozesse.

Der Kreis überprüft die Regelungen und Prozesse des installierten TCMS regelmäßig hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit und entwickelt diese weiter. Alle Kontrollmaßnahmen werden ebenso dokumentiert.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Tax Compliance Management System

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Der Kreis Düren hat Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung in der TCMS-Dienstanweisung festgelegt und setzt diese in der Praxis um. Die Stabsstelle 20/01 führt regelmäßig praxisorientierte Schulungen für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen durch und sorgt für eigene Qualifizierungen. Die hierzu festgelegten Ziele und Standards sind nur teilweise in der TCMS-Dienstanweisung geregelt.	92	E1	Der Kreis Düren sollte seine zukünftige Schulungspraxis zum Thema TCMS und Steuern in der TCMS-Dienstanweisung näher ausführen. Hierzu sollten Ziele, Eckpunkte oder Mindeststandards dort festgelegt werden, z. B. zu den Budgets, den zu schulenden Personen, zur Termingestaltung und zu Schulungsthemen.	94

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Düren 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 Kreise 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 Kreise 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

Das **IT-Betriebsmodell** bietet dem Kreis Düren eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Es ist gekennzeichnet durch eine starke Auslagerung der operativen IT an die regio iT. Steuerungstechnische Optimierungen können durch eine langfristige Ressourcenplanung und eine formalisierte und umfassende IT-Gesamtstrategie erreicht werden.

Die **IT-Gesamtkosten** des Kreises Düren sind im interkommunalen Vergleich unauffällig. Rund die Hälfte der von der gpaNRW betrachteten IT-Sachkosten resultieren dabei aus der Abnahme von Leistungen der regio iT. Das weist auch darauf hin, dass die eingesetzten Personalressourcen und das gute IT-Steuerungssystem die Flexibilität aus dem Betriebsmodell gut ausnutzen können. Es bestehen aber kaum nennenswerten Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren, ohne dadurch die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

Der Kreis Düren erreicht bei den verschiedenen Aspekten der **Digitalisierung** ein positives Ergebnis. Bei der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte der digitalen Transformation befindet sich der Kreis bereits auf einem guten Weg. So erfüllt er die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat darüber hinaus in einigen Teilen der

Verwaltung die Initiative hierzu ergriffen. Für den Erfolg laufender und zukünftiger Digitalisierungsprojekte sollte die Umsetzungsplanung z. B. in einer Roadmap weiter konkretisiert und die Online-Angebote weiter ausgebaut werden.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation der Verwaltung ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches **Prozessmanagement**. Das Prozessmanagement beim Kreis Düren bildet bereits eine gute Basis, sollte aber noch weiter systematisiert werden. Eine vollständige Erfassung und Dokumentation aller Verwaltungsprozesse sollte angestrebt werden.

Bei den geprüften Aspekten der **IT-Sicherheit** reiht sich der Kreis Düren insgesamt gesehen im vorderen Vergleichsfeld aller Kreise ein, es bestehen kaum Möglichkeiten der Optimierung.

Die Rahmenbedingungen in der **örtlichen Rechnungsprüfung** des Kreises Düren stellen rechtlich notwendige IT-Prüfungen sicher. Die Möglichkeiten für Prüfungen darüber hinaus sollten durch fachliche Kompetenzen und Qualifizierungen der Prüfer flankiert werden.

Der Kreis Düren hat gute Rahmenbedingungen für die **Digitalisierung seiner Schulen** geschaffen, die formelle Medienentwicklungsplanung für seine Schullandschaft sollte aber noch verbessert werden.

3.2 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 al-

ler Kreise 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 Verwaltung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

3.3 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 Kreise 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.

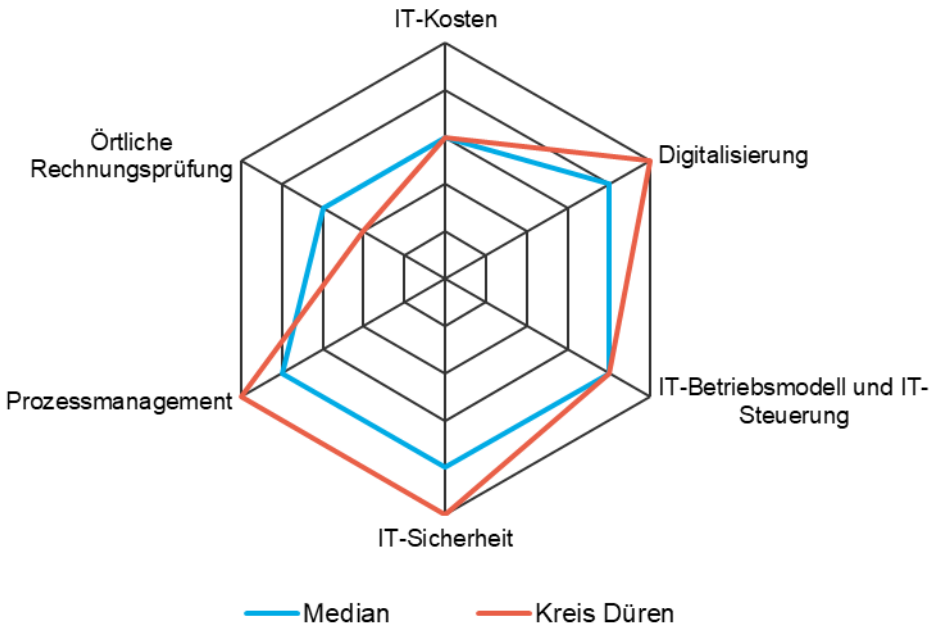
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **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?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Um die Ergebnisse grafisch abbilden zu können, bewerten wir die einzelnen Aspekte mittels eines eigenen Punktesystems. Das folgende Netzdiagramm zeigt das resultierende IT-Profil des **Kreises Düren**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, den mindestens die Hälfte der Vergleichskreise erreichen.

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 im interkommunalen Vergleich



- Das IT-Profil des Kreises Düren zeigt in einigen Bereichen ein überdurchschnittliches Niveau und insgesamt ein sehr ausgewogenes Bild, dennoch bestehen Möglichkeiten weiter zu optimieren.

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

3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kreise IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung eines Kreises im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet der Kreis darüber, wie flexibel er 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
Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Düren eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Eine formelle Gesamtstrategie würde die sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung noch erleichtern.

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

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

Das Betriebsmodell des **Kreises Düren** ist durch eine starke Auslagerung von IT-Leistungen geprägt. Der zentrale Dienstleister ist dabei die „regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh“ (regio iT) in Aachen. Arbeitsintensive Fachverfahren wie das Finanzverfahren, Personalverfahren, Verwarn- und Bußgeldverfahren sowie GEO-/GIS-Anwendungen werden durch den Dienstleister gehostet. Kleinere Fachverfahren sowie die IT-Standardarbeitsplätze (Standardhard- und -software) werden durch den Kreis Düren selbst bereitgestellt und betreut. Das Hosting erfolgt datenbankseitig auf SQL-Servern bei der regio iT, die Verwaltung der Server obliegt aber der IT des Kreises. Die Installation der Client-Software erfolgt auf FAT-Clients durch die IT des Kreises Düren, in der virtuellen Umgebung durch die regio iT in Absprache mit der IT des Kreises.

Aus diesem Grund hängen die Möglichkeiten des Kreises Düren, Einfluss auf ihre IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten zu nehmen, maßgeblich davon ab, wie die Verträge mit der regio iT ausgestaltet sind und wie die Leistungen abgerechnet werden. Der Kreis Düren kann grundsätzlich frei entscheiden, welche Leistungen er abnimmt oder welche Leistungen er selbst erbringt. Eine Abnahmeverpflichtung gegenüber der regio iT besteht nicht. Dadurch besitzt der Kreis eine Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist der Kreis Düren in der Lage, seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Inwiefern er dies für sich ausnutzen kann, erläutern wir unter dem Aspekt „IT-Kosten“.

Dass der Kreis Düren diese flexible Strategie gewählt hat, vorrangig die regio iT in Anspruch zu nehmen, ist grundsätzlich positiv zu werten. Diese Strategie könnte aber auch im Rahmen der vertraglichen Kündigungsfristen jederzeit verändert werden. Aufgrund der Wahlmöglichkeiten wäre ein direkter Einfluss auf die strategische Ausrichtung der regio iT nicht unbedingt erforderlich. Der Kreis Düren hat allerdings, auch über die Beteiligungsgesellschaft des Kreises als Mit-

gesellschafter der regio iT, Einfluss auf die Leistungserbringung. Der Kreis Düren ist somit indirekt in der Lage, seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio durch diese Mitbestimmung zu beeinflussen.

Die Chancen des gewählten Betriebsmodells sind auf der einen Seite entsprechend groß. Andererseits müssen auch hohe Anforderungen an das interne Steuerungssystem des Kreises gestellt werden. Kreise mit eigenverantwortlicher IT-Bereitstellung müssen hingegen aber selbst und ständig ein breites Spektrum an IT-Risiken im Blick behalten.

Die Verantwortung für die IT beim Kreis Düren ist eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden. Die Funktion ist beim Allgemeinen Vertreter (Dezernat I) verankert und wird durch das Hauptamt (10) fachlich abgesichert, dadurch ist auch die unmittelbare Anbindung an die Verwaltungskonferenz gewährleistet.

Das interne Steuerungssystem des Kreises Düren stellt sicher, dass die strategische Steuerungsebene (Verwaltungskonferenz) mit entscheidungsrelevanten Informationen zu Kosten und zur IT-Sicherheit versorgt wird. Regelmäßig und automatisch wird die Steuerungsebene durch Controllingberichte und zahlreiche anlassbezogene Berichte in Dezernatsbesprechungen informiert.

Die steuerungsrelevanten Daten zur IT in der Kreisverwaltung sind annähernd zeitnah vorhanden. Auf der Kostenseite können steuerungsrelevante Informationen ohne unverhältnismäßigen Rechercheaufwand abgerufen werden.

Der Kreis Düren hält nach, dass die Vorgaben für IT-Leistungen sowohl auf Kundenseite (Ämter) als auch auf Seite der Leistungsersteller eingehalten werden. Die Steuerung erfolgt in homogenen Strukturen über die zentrale IT im Hauptamt (10), alle Anforderungen werden hier strategisch betrachtet.

Dabei hat er den Prozess der IT-Anforderungen auf Kundenseite teilweise geregelt. Ein Workflow für die IT-Anforderungen der Ämter ist aber lediglich für größere Vorhaben verbindlich geregelt, die Steuerungsfunktion für die konkreten Anforderungen erfolgt dann schriftlich über die Amtsleitungen der Kreisverwaltung. Optimaler wäre aber eine grundsätzliche Steuerung aller Vorhaben direkt über die IT des Kreises (Hauptamt) nach einem vorgeschriebenen Workflow.

Für die Ausgestaltung der IT in der Kreisverwaltung bestehen grundsätzliche strategische Vorgaben. Diese leiten sich aus der Strategie der regio iT, diversen Teilkonzepten, Projektlisten, Absprachen und Ausarbeitungen ab. Eine langfristige Ressourcenplanung sowie eine Ausstattungsstrategie fehlen allerdings und eine formalisierte und umfassende Gesamtstrategie liegt derzeit noch nicht vor. Darüber hinaus gibt es noch weitere verbindliche Vorgaben in Form von Dienstanweisungen des Kreises.

Nur durch formalisierte Konzepte, Dokumentationen und Anweisungen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer, als teils reaktive Gedankenprozesse. Auch weil beim Kreis Düren mehrere Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind (IT, Organisation, Digitalisierung). 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.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte seine bereits vorhandenen strategischen Grundlagen in einer formalisierten IT-Gesamtstrategie bündeln.

3.3.2 IT-Kosten

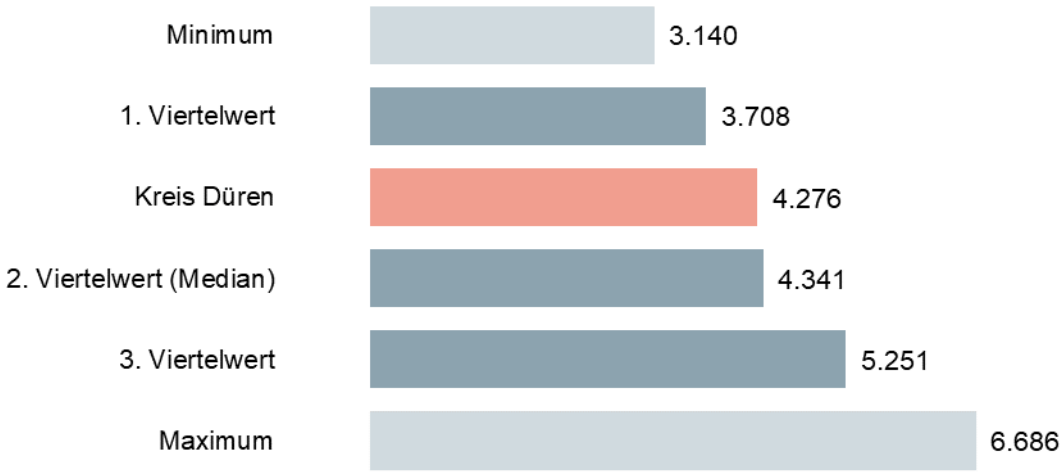
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

➔ Die Kosten mit denen der Kreis Düren seine Arbeitsplätze mit IT ausstattet sind interkommunal unauffällig. Es bestehen kaum nennenswerten Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren, ohne dadurch die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

Die IT-Kosten eines Kreises 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 des **Kreises Düren** 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 in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die IT-Kosten des Kreises Düren liegen auf einem durchschnittlichen Niveau. Rund die Hälfte der geprüften Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

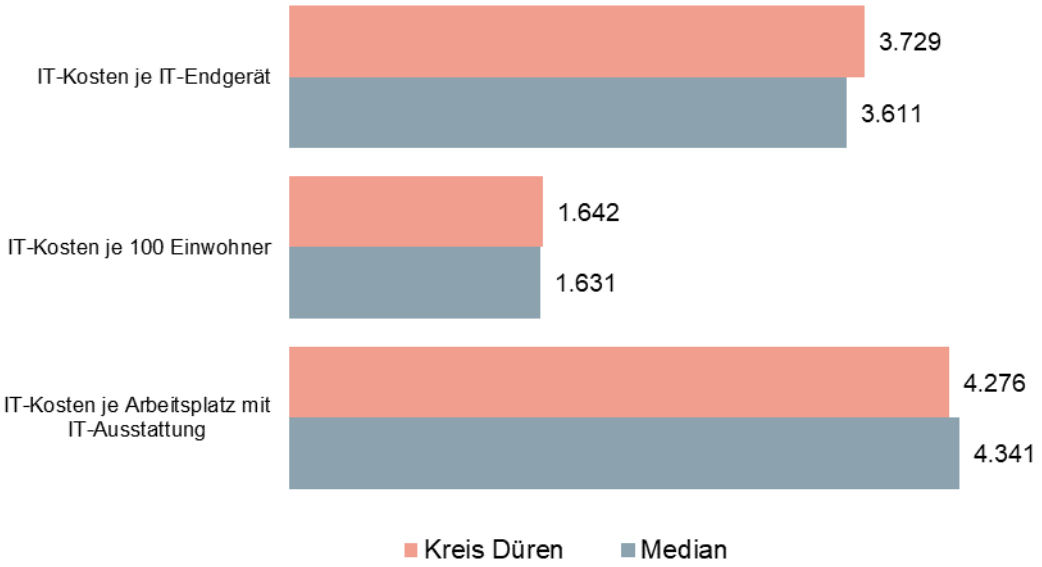
  Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in der 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 in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die Kennzahlen des Kreises Düren weisen eine annähernd übereinstimmende Ergebnistendenz auf. Dies ist ein Hinweis darauf, dass alle drei Bezugsgrößen im interkommunalen Vergleich unauffällig sind. Sie müssen folglich bei der nachstehenden Bewertung der IT-Kosten nicht gesondert thematisiert bzw. relativierend aufgeführt werden.

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.

Der Kreis Düren muss innerhalb der Kernverwaltung ähnlich viele Arbeitsplätze mit IT ausstatten, wie die anderen geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Düren mit 38 fast beim Median. Dieser liegt bei 35 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.

Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Düren auch ähnlich viele IT-Endgeräte bereit wie die anderen geprüften Kreise. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,15 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Insofern fallen die Kennzahlenwerte beim Kreis Düren weder positiver noch negativer aus.

Die IT-Kosten des Kreises Düren setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Düren	20,57	75,79	3,64

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Die Kostenstruktur des Kreises Düren weicht kaum vom interkommunalen Durchschnitt der geprüften Kreise ab. Mögliche Ursachen für Abweichungen lägen in den unterschiedlichen IT-Betriebsmodellen. Ein höherer Anteil an Personalkosten bei zugleich niedrigerem Sachkostenanteil wäre Ausdruck einer weitgehend autonomen IT-Bereitstellung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, dann werden nämlich die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Der Kreis Düren hat ein ähnliches Betriebsmodell wie viele der geprüften Kreise, die meisten Kreise haben IT-Aufgaben mäßig bis stark an einen Dienstleister ausgelagert, daher fällt die Kostenstruktur des Kreis Düren hier annähernd durchschnittlich aus und korrespondiert im Wesentlichen mit dem gewählten Betriebsmodell.

Da die Gemeinkosten für das Gesamtergebnis angesichts ihres geringen Anteils eine untergeordnete Rolle spielen, legen wir den Fokus auf die Sach- und Personalkosten. Die entsprechenden Kosten des Kreises Düren stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Kostenbestandteile in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Kostenarten	Kreis Düren	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	884	780	924	1.145	31
Sachkosten	3.255	2.793	3.214	3.994	31

Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten des Kreises Düren liegen, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, beim Median der geprüften Kreise. Auch im direkten Vergleich mit den Kreisen, die ein annähernd vergleichsbares IT-Betriebsmodell vorweisen (starke Auslagerung), bestätigt sich diese Einordnung.

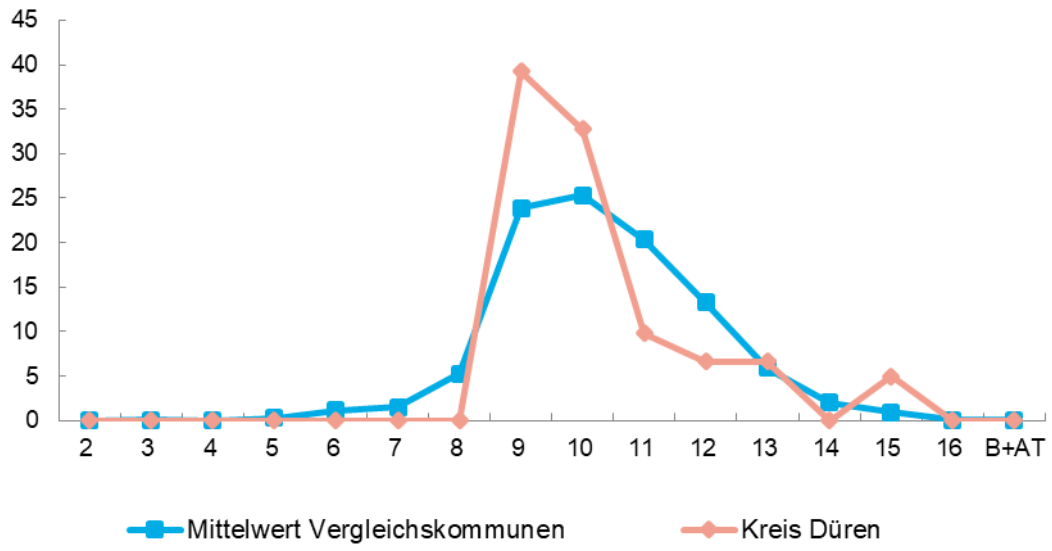
Die Personalkosten fallen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 884 Euro ähnlich aus wie bei den meisten Kreisen. Der Kreis Düren stellt hier den Median bei den Personalkosten. Ob die Personalkosten angemessen sind hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab.

Die quantitative Personalausstattung des Kreises Düren ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. So entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch 88 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Diese Quote liegt, sowohl im Vergleich mit allen Kreisen als auch nur mit den Kreisen mit einem ähnlichen IT-Auslagerungsgrad, am Median (84). Somit ist die quantitative Personalausstattung unkritisch. Ausreichende oder sogar redundante Personalkapazitäten sind essentiell, um den operativen IT-Betrieb langfristig zu sichern. Unabhängig davon steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum für alle Kreise, unabhängig vom jeweiligen Betriebsmodell und der Auslagerungssituation stetig an.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW daher die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur des Kreises Düren mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Kreise. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Entgelt- und Besoldungsgruppen jeweils

zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren bei den Kreisen, eignet sich dieser Vergleich lediglich als Indikator. Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau 2020



Der Stellenanteil in der Entgelt-/Besoldungsgruppe 9/10 ist beim Kreis Düren höher als im interkommunalen Durchschnitt. Dafür ist der Anteil in der Gruppe 11/12 niedriger und damit unkritisch. Der Kreis Düren hält damit also anteilig weniger Vollzeitstellen für höherwertige Aufgaben der IT-Steuerung vor. Individuelle Aufgabenzuschnitte sind ausschlaggebend für die Stellenbewertung beim Kreis Düren.

➔ Die Höhe der Personalkosten ist in den geprüften Aspekten nachvollziehbar und unkritisch.

Wie oben dargestellt, prägen die Sachkosten das Gesamtergebnis mit rund 76 Prozent wesentlich. Die Sachkosten des Kreises Düren sind trotz eines etwas höheren Auslagerungsgrades unauffällig. Das weist auch darauf hin, dass die eingesetzten Personalressourcen und das gute IT-Steuerungssystem die Flexibilität aus dem Betriebsmodell gut ausnutzen können.

Weitergehende Analysen und Empfehlungen dazu nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

Bei den Leistungsfeldern der kommunalen IT unterscheidet die gpaNRW zwischen IT-Grunddiensten und Fachanwendungen.

3.3.2.1 IT-Grunddienste

Die „IT-Grunddienste“ bilden den typischen Büroarbeitsplatz in einer Verwaltung ab. Hier werden die direkt zuzuordnenden Kosten für nachstehende Bereiche erfasst:

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

Zudem sind hier Netzkosten, ein Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme sowie die Kosten allgemeiner Vorleistungen berücksichtigt. Dadurch werden die IT-Kosten sowohl auf den einzelnen Ebenen als auch in der Gesamtsicht vergleichbar.

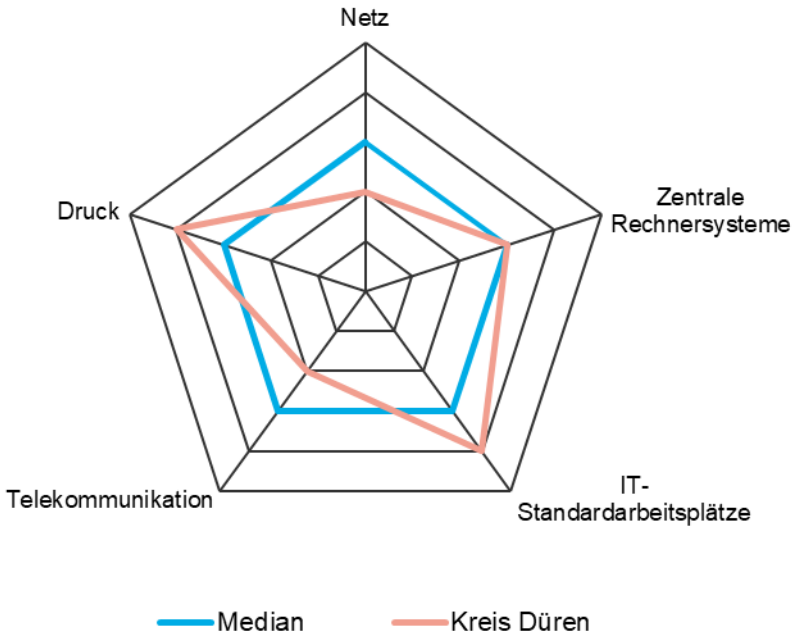
In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Die Kosten des Kreises Düren für die Bereitstellung seiner IT-Grunddienste liegt bei 1.999 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit sind sie ebenso wie die Gesamtkosten beim Median der geprüften Kreise in Höhe von 1.969 Euro.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für den Kreis Düren in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet überdurchschnittlich hohe Kosten. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert hingegen Kosten, die unter dem interkommunalen Durchschnitt liegen.

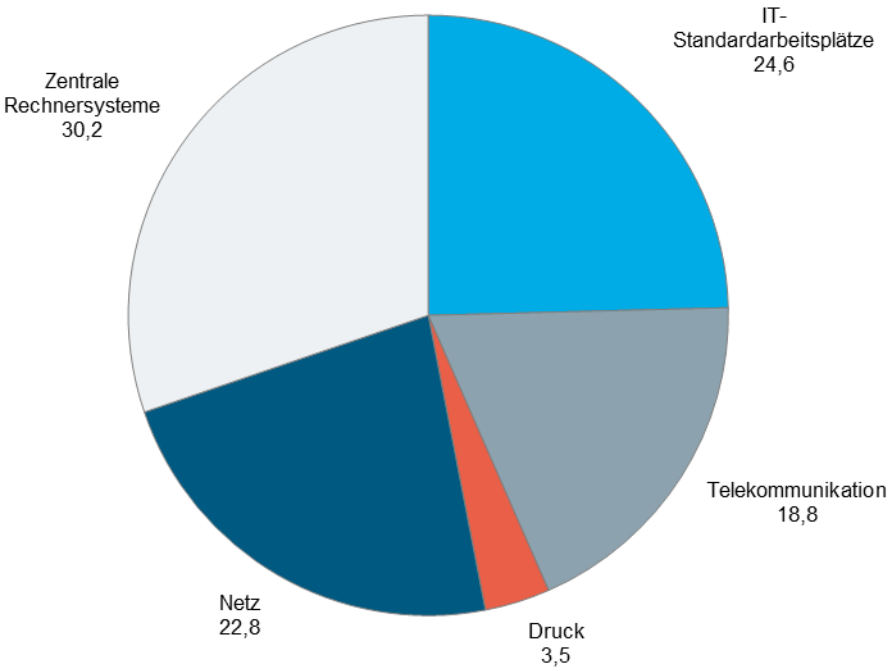
Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme, den Arbeitsplatzdruck und die IT-Standardarbeitsplätze sind interkommunal unauffällig. Die Ursache für die leicht erhöhten Kosten im Bereich der IT-Grunddienste liegt in den Leistungsfeldern Netz und Telekommunikation. Denn hier sind die Kosten jeweils höher als bei den meisten geprüften Kreisen.

Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark der Einfluss der vorgenannten Leistungsfelder auf die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste des Kreises Düren ist.

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste 2020



Die Kosten der belastenden Leistungsfelder machen im Kreis Düren zusammen rund 42 Prozent der IT-Grunddienste aus. Diese werden daher im Folgenden näher analysiert.

Kosten innerhalb der IT-Grunddienste in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro

Kostenarten	Kreis Düren	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Netz	591	325	380	486	29
Telekommunikation	488	234	300	405	29

Im Bereich Netz sind lediglich die Sachkosten etwas auffällig, die Personalkosten liegen unter dem Median. Die Kosten für Netzinfrastruktur sind geprägt durch eine Vielzahl von Standorten. Mehr Außenstellen verursachen höhere Kosten für die Netzinfrastruktur und das verursacht auch mehr Aufwand im Vor-Ort-Support. Weniger Standorte würden nicht nur geringere Sachkosten nach sich ziehen, sondern auch weniger Personalressourcen binden.

Der erhöhte Wert ist aber angesichts der notwendigen, redundant ausgelegten Leitungsanbindung an die regio iT unkritisch. Der Kreis Düren hat zudem im Bereich der Internetbereitstellung bereits höhere Kosten vermieden. Abweichend von der Strategie der grundsätzlichen Leistungsabnahme bei der regio iT hat der Kreis hier einen alternativen, kostengünstigeren Dienstleister gewählt.

Die Kosten für die Telekommunikation im Kreis Düren fallen höher als bei den meisten geprüften Kreisen.

Der Kreis Düren setzt in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mehr Telefonendgeräte ein als viele der Vergleichskreise. In Bezug auf ein Telefonendgerät fallen die Kosten etwas höher aus als bei den meisten Kreisen. Somit werden die höheren Kosten im Kreis Düren vorrangig auch durch eine höhere Anzahl von Telefonendgeräten verursacht.

Begünstigend wirkt hier, dass die meisten der vorhandenen Telefonanlagen im Betrachtungsjahr bereits bilanziell abgeschrieben waren, aber weiterhin genutzt werden konnten. Von Vorteil ist auch, dass das Vertragsmanagement zentralisiert ist und so durch Nachfragebündelungen günstige Konditionen erzielt werden können.

Eine kritische Überprüfung der Vertragskonditionen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte aber trotzdem regelmäßig durchgeführt werden und es sollte auch über eine Ausstattungsstrategie mit dem Ziel die Endgeräte insgesamt zu reduzieren nachgedacht werden.

Die in den IT-Grunddiensten enthaltenen Kostenbestandteile sind im interkommunalen Vergleich somit nicht besonders auffällig. Nennenswerte Einsparpotenziale für den Kreis Düren sind insgesamt kaum ersichtlich.

3.3.2.2 Fachanwendungen

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ erfasst direkt zuzuordnende Kosten wie zum Beispiel Einführungs- und Installationskosten sowie Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen. Sie nimmt außerdem einen Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme und die Kosten allgemeiner Vorleistungen auf.

In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Die Fachanwendungskosten des Kreises Düren betragen rund 2.278 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, sie liegen am Median von 2.329 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Bei den Fachanwendungskosten sind eher die Personalkosten auffällig als die Sachkosten, diese wurden ja bereits auf der Ebene der Gesamtkosten analysiert. Sie sind in der Höhe insgesamt unauffällig sind. Insofern handelt es sich um eine Verschiebung innerhalb der enthaltenen Handlungsfelder, die wiederum von den individuellen Betriebsmodellen und resultierenden Aufgabenzuschnitte abhängig sind.

Höhere Kosten im Bereich der Fachanwendungen sind aus wirtschaftlicher Sicht gerechtfertigt, wenn sie in den entsprechenden Fachbereichen der Verwaltung höhere Einsparungen mit sich bringen. So könnten höhere Kosten auch durch einen verstärkten Einsatz bei den Dokumentenmanagement-Systemen (DMS) oder E-Akte begründet sein.

Inwiefern die eingesetzten IT-Systeme und -Verfahren die Verwaltungsprozesse des Kreises Düren unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis Düren diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind auch systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Alle Verfahren sollten aber immer wirtschaftlich und anforderungsgerecht betrieben werden. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

3.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten und der knapper werdenden personellen Ressourcen. 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 Nordrhein-Westfalen** (EGovG NRW) und dem **Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen** (Onlinezugangsgesetz - OZG) sowie weiteren flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG NRW 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 Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene 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.

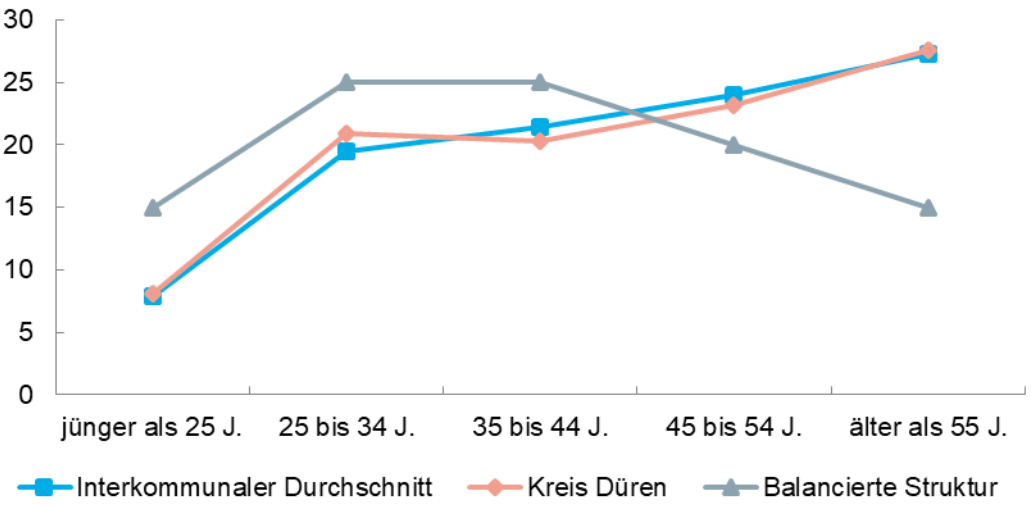
3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)[11] 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 des Kreises Düren der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise 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.

[11] 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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2022



Die Altersstruktur beim Kreis Düren ist ähnlich alterszentriert wie der interkommunale Durchschnitt. Sie liegt deutlich oberhalb der ausbalancierten Altersstruktur.

→ Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Düren gibt deshalb zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung mit Priorität voranzutreiben.

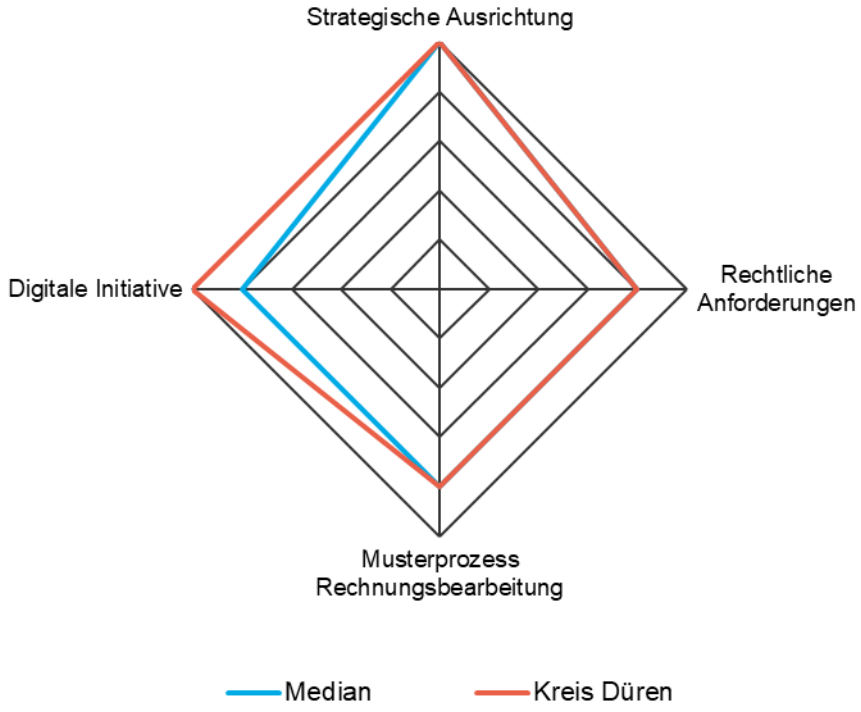
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 NRW 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 nachstehende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des Kreises Düren in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



Die Indizes für die strategische Ausrichtung und die digitale Initiative sind überdurchschnittlich ausgeprägt, die Indizes für rechtliche Anforderungen und den Musterprozess Rechnungsbearbeitung sind jeweils deckungsgleich mit den Werten des Kreises Düren.

➔ Der Kreis Düren erreicht bei seiner digitalen Transformation einen überdurchschnittlichen Stand. Aus einzelnen Aspekten ergeben sich aber noch konkrete Optimierungsansätze.

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

3.3.3.2.1 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.

➔ Der Kreis Düren hat gute strategische Grundlagen für die digitale Transformation seiner Verwaltung geschaffen.

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

- *Ein Kreis sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*

- *Ein Kreis sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*

- *Ein Kreis sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*

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

Der **Kreis Düren** besitzt eine Digitalisierungsstrategie, die alle Ziele, Strukturen und Maßnahmen beschreibt. Diese Digitalisierungsstrategie für die Kreisverwaltung Düren hat die Vision formuliert, dass die Kreisverwaltung im Jahr 2025 medienbruchfrei und papierlos arbeitet. Dabei stellt die Strategie für den Kreis Düren einen fortlaufenden Prozess dar, der im Laufe der Zeit Veränderungen unterliegt und dementsprechend angepasst werden kann und muss. Ausgehend von seiner Strategie hat der Kreis Düren Standards für Digitalisierungsprojekte entwickelt. Dadurch stellt er eine verwaltungsweit einheitliche Vorgehensweise sicher.

Die Verantwortung für digitale Transformation des Kreises Düren liegt im Hauptamt bei der Stabstelle Digitalisierung. Diese Verantwortung ist eindeutig geregelt und die Funktion auch mit entsprechenden Weisungsrechten ausgestattet.

Parallel zur Digitalisierungsstrategie besitzt der Kreis auch eine verbindliche Roadmap zur digitalen Transformation, einen Maßnahmenkatalog in dem konkrete neben konkreten Maßnahmen auch die Zeitschiene für die Umsetzung festgehalten ist.

Der Kreis Düren bindet seine Beschäftigten in die Verwaltungsdigitalisierung aktiv ein. Regelmäßig finden Gespräche zur Digitalisierung mit den einzelnen Organisationseinheiten statt. Danach werden zur IST-Erhebung Umfragen bei den Mitarbeitenden durchgeführt sowie alle Prozesse dokumentiert und bewertet. Diese Ergebnisse werden laufend fortgeschrieben zur Aktualisierung der Digitalisierungsstrategie.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ **Feststellung**
Der Kreis Düren kommt allen geprüften rechtlichen Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Das Online-Angebot könnte noch deutlich ausgebaut werden.

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

- ***Elektronischer Zugang:** Ein Kreis sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.*

- ***De-Mail:*** *Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.*
- ***Online-Angebot:*** *Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.*
- ***E-Payment:*** *Ein Kreis sollte elektronische Bezahlmöglichkeiten anbieten.*
- ***Elektronische Rechnungen:*** *Ein Kreis sollte Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten können.*
- ***„Roadmap" OZG:*** *Ein Kreis sollte einen Fahrplan für die zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit der **Kreis Düren** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2022

Anforderung	Status des Kreises Düren	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Elektronischer Zugang	teilweise erfüllt	30 von 31
De-Mail	erfüllt	31 von 31
Online-Angebot	teilweise erfüllt	5 von 31
E-Payment	erfüllt	31 von 31
Elektronische Rechnungen	erfüllt	25 von 31
Roadmap OZG	teilweise erfüllt	9 von 31

Der Kreis Düren erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert er den Umsetzungsstand der meisten Kreise. Nur wenige Kreise kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise diese erfüllen. Wie auch beim Kreis Düren bestehen meist noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden.

Wie fast alle geprüften Kreise hat auch der Kreis Düren einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Dabei kann er sowohl unverschlüsselte als auch verschlüsselte Dokumente empfangen, eine adäquate Verschlüsselung wird bisher allerdings noch nicht angeboten. Diese Verschlüsselung soll aber künftig über das Webportal angeboten werden.

Der Kreis Düren stellt den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit.

Das Online-Angebot des Kreises Düren basiert zu rund 50 Prozent noch auf Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist noch ausgedruckt und analog ausgefüllt werden.

Die Bürger des Kreises Düren können bei kostenpflichtigen Leistungsangeboten häufig elektronisch zahlen. Es werden verschiedene E-Payment Angebote für Online-Dienstleistungen (Giro Pay, ecCash, ePayBL) angeboten.

Ebenfalls positiv ist, dass der Kreis Düren elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat nicht nur empfangen, sondern auch medienbruchfrei verarbeiten kann. Dazu überträgt er die strukturierten Datensätze in sein Finanzverfahren. Um daraus für sich einen Vorteil zu ziehen, ist der Kreis darauf angewiesen, dass noch mehr Firmen Rechnungen im X-Format stellen.

Der Kreis Düren ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, 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.

Ähnlich wie die meisten der geprüften Kreise hat auch der Kreis Düren seinen eigenen Weg zur Umsetzung des OZG noch nicht vollständig verbindlich beschrieben. Ein Maßnahmenplan mit einer zeitlichen Umsetzungsplanung (Roadmap) soll aber kurzfristig erstellt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte sein Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese dann medienbruchfrei verarbeiten zu können. Seinen Weg zur Umsetzung des OZG sollte er verbindlich in einer Roadmap abbilden.

3.3.3.2.3 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 Kreisen 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
Der Kreis Düren hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess eingeführt, der in weiten Teilen technisch gut unterstützt wird. Dennoch bestehen weitere konkrete Optimierungsansätze.

Ein Kreis 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:** Ein Kreis sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte er diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- ***Optische Texterkennung:** Ein Kreis 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 eines Kreises 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 eines Kreises auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- ***Schnittstelle zum Bestellprozess:** Ein Kreis sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*
- ***Elektronische Bearbeitungshinweise**: Im Workflow eines Kreises 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 ein Kreis aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Düren** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2022

Anforderung	Status des Kreises Düren	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	erfüllt	19 von 31
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	19 von 31

Anforderung	Status des Kreises Düren	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Automatisierte Dubletten-Prüfung	teilweise erfüllt	22 von 31
Schnittstelle zum Bestellprozess	teilweise erfüllt	2 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	24 von 31

Viele Kreise haben bereits vollständig einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz der technischen Unterstützung unterscheiden sich die Kreise deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kreisen weiterhin in Teilen manuelles Eingreifen vorgesehen.

Der Kreis Düren scannt eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess. PDF-Rechnungen gehen über sein zentrales Postfach ein. Die Rechnungen werden dann in einem digitalen und medienbruchfreien Workflow weiterverarbeitet. Eine Ausnahme bilden hier lediglich Rechnungen, die über Fachverfahren beglichen werden müssen.

Eine optische Texterkennung wird bereits durch den Kreis Düren gewährleistet. Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze, elektronische Bearbeitungshinweise, automatisierte Datenergänzungen und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden im Workflow des Kreises Düren ebenso wie in vielen Kreisen technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung.

Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden. Das Finanzverfahren beim Kreis Düren Identifiziert inhaltsgleiche Datensätze bisher nicht, das heißt es erfolgt kein Abgleich, ob es im System schon eine Rechnung des Kreditors gibt, die eine gleiche Rechnungsnummer beinhaltet.

Der Kreis Düren bildet das Auftrags- und Bestellwesen bisher nicht über sein Finanzverfahren ab. Dadurch kann er keine Kontierungsinformationen über die Mittelreservierung in den digitalen Workflow übertragen. Zudem kann er nicht über eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen gebuchter Bestellung und Eingangsrechnung durchführen, dies erfolgt immer noch manuell in den Fachämtern.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte darauf abzielen, manuelle Tätigkeiten durch eine noch stärkere IT-Unterstützung weiter zu reduzieren. Eine Schnittstelle zum Vergabeprozess sowie der Datenabgleich in Hinsicht auf inhaltsgleiche Datensätze bieten dazu konkrete Ansatzpunkte.

3.3.3.2.4 Digitale Initiative

Die Digitalisierung eröffnet den Kreisen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kreise hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kreise noch nicht verpflichtend sind.

- Der Kreis Düren hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, seine Verwaltung zu digitalisieren. Er befindet sich damit auf einem guten Weg.

Ein Kreis sollte anstreben, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit vorzuhalten. Um dies zu erreichen, sollten Kreise gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. Dokumentenmanagementmodule) 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 ein Kreis einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Der **Kreis Düren** hat bereits weitreichend ein zentrales DMS eingeführt. Flankierend nutzt er E-Akten-Funktionalitäten in zahlreichen Bereichen der Kreisverwaltung. Neben dem Hauptamt, der Kämmerei, dem Ordnungsamt (Ausländerbehörde), dem Straßenverkehrsamt (Zulassung, Führerscheinstelle, Bußgeldstelle), der JobCom, dem Jugendamt und dem Sozialamt sind noch weitere Bereiche in der Umsetzung.

Ein Projektplan für die Einführung der E-Akte für den Rest der Verwaltung besteht bereits, im Rahmen der Digitalisierung wird auch die umfassende E-Akteneinführung forciert.

Die weitere Einführung der E-Akte innerhalb der gesamten Kreisverwaltung steuert der Kreis Düren über einen Projektplan mit Zeitvorgaben, Prioritäten und Ressourcen. Zudem bietet der Kreis Düren bereits einzelne interne Leistungen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen medienbruchfrei an. Dazu gehören aktuell z. B. die Kfz-Zulassung, der Corona-Datenaustausch, das Straßenverkehrswesen sowie die Leistungen nach dem SGB II.

3.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr der Kreis 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 NRW 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 Kreise bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

➔ **Feststellung**
Das Prozessmanagement des Kreises Düren bietet bereits eine sehr gute Unterstützung für die Verwaltungsdigitalisierung.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- ***Strategische Vorgaben:*** *Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*

- ***Personalausstattung:*** *Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*

- ***Operative Vorgaben:*** *Ein Kreis 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)[12] orientieren.*

- ***Fachverfahren:*** *Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*

- ***Interne Vernetzung:*** *Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.*

- ***Prozessüberblick:*** *Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.*

- ***Stand der Umsetzung:*** *Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.*

[12] 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.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Düren** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2022

Anforderung	Status des Kreises Düren	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	erfüllt	5 von 31
Operative Vorgaben	erfüllt	14 von 31
Fachverfahren	erfüllt	29 von 31
Interne Vernetzung	erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	teilweise erfüllt	8 von 31
Stand der Umsetzung	erfüllt	6 von 31

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Für die gpaNRW ist eine Anforderung erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Der Kreis Düren ist beim Prozessmanagement schon etwas weiter fortgeschritten.

Der Kreis Düren hat bereits verbindliche strategische Festlegungen und systematische Vorgaben getroffen. Die Priorisierung (Reihenfolge) von zu digitalisierenden Prozessen erfolgt beim Kreis Düren nach zwölf unterschiedlichen Kriterien wie z. B. Prozesshäufigkeit, Anzahl der beteiligten Mitarbeitenden, Kritikpunkte aus Verwaltungssicht, Kritikpunkte aus Kundensicht und möglicher Grad der Digitalisierung. Die Prozessaufnahmen erfolgen systematisch für alle neuen und auch laufenden Projekte, dabei werden alle Ergebnisse von Prozessanalysen immer auch für Optimierungen genutzt.

Das Prozessmanagement des Kreis Düren ist zentral aufgestellt. Das zentrale Prozessmanagement ist organisatorisch beim Hauptamt, konkret bei der Stabstelle für digitale Verwaltung angesiedelt.

Das Thema Prozessmanagement ist bereits in den Stellenbeschreibungen verankert. In der zentralen Organisationseinheit stehen dem Kreis Düren dafür ausreichende Personalressourcen (zwei Vollzeit-Stellen) zur Verfügung, um den aktuellen Ansprüchen an das Prozessmanagement der Verwaltung auch gerecht zu werden.

Der Kreis Düren erfüllt bereits die Anforderungen an operative Vorgaben. So nimmt er Prozesse nach Erfordernis sehr detailliert auf und hat die entsprechenden Vorgaben für Prozessaufnahmen in einem Einführungskonzept formalisiert. Dabei verwendet er für Prozessaufnahmen die Modellierungsnotation BPMN 2.0. Er setzt für das Prozessmanagement ein Fachverfahren ein.

Das Prozessmanagement des Kreis Düren stellt eine Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte dar. Da die Aufgaben Organisation, Prozessmanagement und IT in einem

Amt wahrgenommen werden, ist ein enger fachlicher Austausch möglich. In konkrete Prozessanalysen ist die IT des Kreises systematisch eingebunden, der Einsatz von Informationstechnik wird deshalb auch gezielt als Maßnahme zur Prozessoptimierung genutzt

Im Oktober 2022 hat der Kreis Düren noch keinen vollständigen Überblick über alle Verwaltungsprozesse, da er das Register noch aufbaut, vorgesehen ist aber ein zentrales Prozessregister. Dies ist unerlässlich, um Prozesse vor dem Hintergrund der strategischen Ausrichtung zu priorisieren und den dafür erforderlichen Ressourcenbedarf daraus abzuleiten.

Einem IT-Einsatz geht beim Kreis Düren grundsätzlich eine Prozessbeschreibung voraus.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte eine vollständige Auflistung seiner Verwaltungsprozesse anstreben, um damit einen dokumentierten Überblick über alle seine Verwaltungsprozesse zu besitzen und diese gemäß der strategischen Vorgaben für eine Analyse zu priorisieren.

3.3.5 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 mit 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 Kreisen 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 den Kreis 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 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 Kreisverwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

➔ Bei dem Sicherheitsniveau besteht aus Sicht der gpaNRW kein akuter Handlungsbedarf.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens des **Kreises Düren** erfüllt sind.

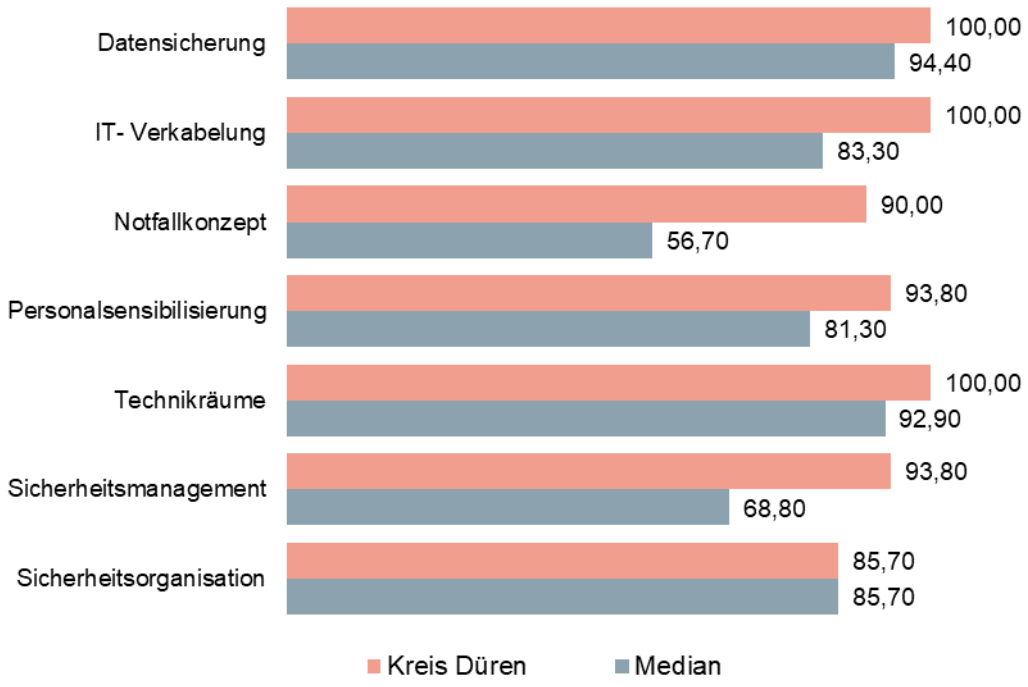
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Düren im interkommunalen Vergleich eine sehr gute Position ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 95,5 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,6 Prozent. Der Kreis Düren überschreitet mit diesem Ergebnis auch den empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Kreis Düren wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Positiv hervorzuheben ist beim Kreis Düren die Entwicklung seit der letzten IT-Prüfung. Durch die Entscheidung die IT-Landschaft, mit Ausnahme der Netzwerkverkabelung, in die Hände der regio IT zu geben, konnten die freigewordenen Personalressourcen für andere Aufgaben eingesetzt werden. Hierzu gehören insbesondere organisatorische Maßnahmen im Bereich des Notfallmanagements und des IT-Sicherheitsmanagements. Das erreichte Ergebnis konnte in den vorgenannten Bereichen noch einmal deutlich gesteigert werden.

3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und § 28 Absatz 5 Nummer 1 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - 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 des Kreises ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. In diesem Zusammenhang kann sie beispielsweise 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 Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Düren sichern die notwendigen Prüfhandlungen ab. Die Prüfhandlungen könnten durch Qualifikation der Mitarbeitenden in der örtlichen Rechnungsprüfung noch effizienter erfolgen.

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

- *Ein Kreis sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Ein Kreis 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 Anforderungen an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Ein Kreis 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.*

Das Rechnungsprüfungsamt des **Kreises Düren** nimmt die Aufgaben der örtlichen IT-Prüfung wahr. Dabei greifen sie bereits einige Prüfaspekte auf. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Kreis Düren diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	nein	7 von 31

Prüfaspekte	Hat der Kreis Düren diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	ja	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	ja	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	ja	22 von 31
Anwendungslizenzen	nein	9 von 31
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	ja	13 von 31

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen.

Das Ergebnis des Kreises Düren ist positiv zu werten, weil die geprüften Aspekte über rechtliche Verpflichtungen hinausgehen. Prüfungen des IT-Managements wurden darüber hinaus in der Vergangenheit im Rahmen von Verwaltungsprüfungen durchgeführt und in Einzelberichten entsprechend dokumentiert. Ein aktueller Prüfbericht (Prüfcontrolling) befasst sich zudem mit der Prüfung der Finanzsoftware, die bereits im Jahre 2012 Gegenstand der Rechnungsprüfung war. Auch das IT-Abrechnungsprogramm für Personalabrechnungen war in der Vergangenheit Thema der Rechnungsprüfung. Die örtliche Rechnungsprüfung hat ebenfalls aktuell einen Prüfbericht über Datenschutz und Datensicherheit verfasst.

Die Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Düren in ihrer aktuellen Fassung ist zum 01. Januar 2020 in Kraft getreten.

IT-Prüfungen beim Kreis Düren werden vereinzelt und anlassbezogen, indirekt über Verwaltungs- und Fachprüfungen, vom Rechnungsprüfungsamt durchgeführt. Die Abwicklung erfolgt über Verwaltungs- und Fachprüfer, besonders ausgebildete IT-Prüfer hat der Kreis nicht.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Kreis Düren mit IT-Unterstützung durch und setzt ab Januar 2023 dafür ein Fachverfahren.

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 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. Der Kreis Düren befindet sich bei Massendatenanalyse speziell noch in der Einstiegsphase.

Meist fehlt neben einer IT-Unterstützung noch die fachliche Aus- und Fortbildung der Prüfer, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Die meisten der geprüften Kreise, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich nicht adäquat aus- und fortgebildet. Auch beim Kreis Düren ist nach eigenen Angaben noch keine ausreichend fachspezifische Qualifikation vorhanden. Auf diese speziellen Anforderungen sollte zukünftig bei Stellenbesetzungen geachtet werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und ausgewertet werden müssen. Dies bedingt eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.

3.4 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 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. Im Rahmen der umfassenden „Digitalstrategie Schule NRW“ stellt das Land NRW für die Weiterentwicklung des schulischen Bildungsbereichs bis 2025 weitere Finanzmittel bereit.

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.

Für die "inneren" Schulangelegenheiten sind die Schulaufsichtsbehörden des Landes NRW zuständig. Unmittelbare Aufsichtsbehörden über die Schulen sind die Bezirksregierungen und die

staatlichen Schulämter. In diesem Zusammenhang nehmen die Kreise die Dienst- und Fachaufsicht über die Grundschulen sowie die Fachaufsicht über Hauptschulen und bestimmte Förderschulen wahr.

Teils sind die Kreise für Förderschulen und Berufskollege allerdings selbst als Schulträger auch 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 Kreise gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

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 Kreise diesem Spannungsfeld begegnen.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat für die Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Es bestehen geregelte Ausstattungsprozesse, die formal-strategisch noch nicht komplett abgesichert sind.

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:** Ein Kreis sollte seine 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:** Ein Kreis sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*

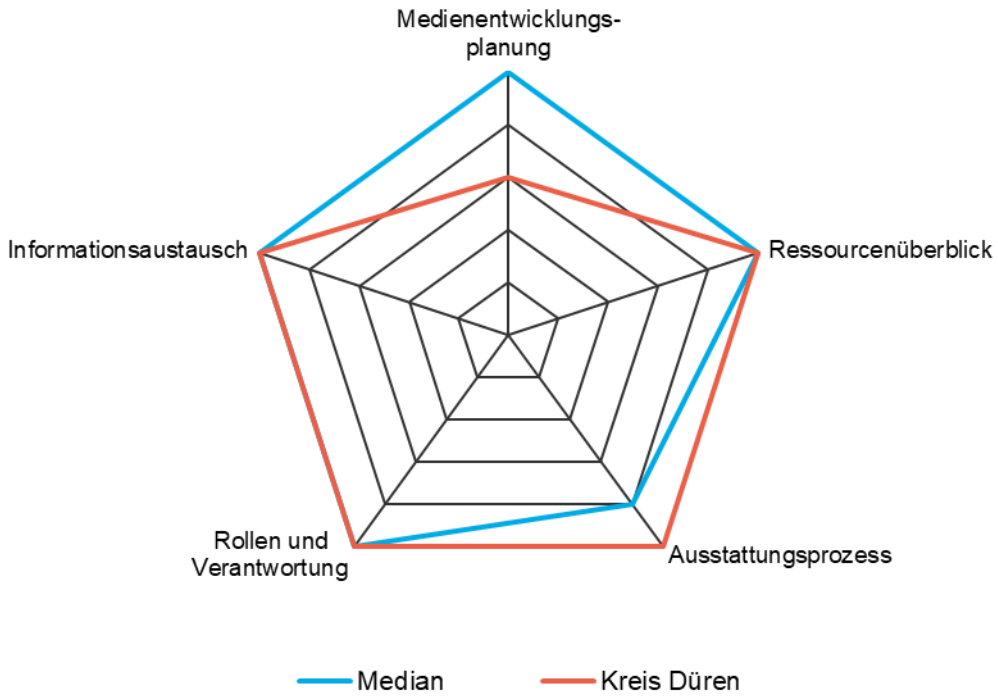
- ***Ausstattungsprozess:** Ein Kreis sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte er Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu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

- ***Rollen und Verantwortung:*** *Ein Kreis 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:*** *Ein Kreis sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen des **Kreises Düren** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



→ Während der Kreis Düren bei den meisten Aspekten sehr gute Werte erreicht, kann der Aspekt Medienentwicklungsplanung noch ausgebaut werden.

Die IT-Ausstattung der Schulen des Kreises Düren basiert auf den technisch-pädagogischen-Einsatzkonzepten (TPEK) der jeweiligen Schulen. Diese sind auch entsprechend in einzelne Ausstattungsstrategien heruntergebrochen, sie werden derzeit vom Schulverwaltungsamt (40) überarbeitet. Einen formellen und gemeinsamen Medienentwicklungsplan für die gesamte Schullandschaft besitzt der Kreis Düren allerdings nicht. Grund für das Fehlen sind die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der Schulen bzw. Schulformen, deshalb konnte der Kreis sich letztlich nicht auf ein einheitliches System/Konzept verständigen.

Die fehlende übergreifende Formalisierung bzw. eine Medienentwicklungsplanung der Schulen in Eigenregie birgt jedoch Risiken für den Steuerungs- und Ausstattungsprozess der Schulen. Die aktuell gelebte Praxis hängt stark von den handelnden Personen ab. Nur durch formalisierte

Konzepte kann der Kreis Düren den komplexen Informations- und Abstimmungsstimmungsprozess zwischen den beteiligten Akteuren zielgerichtet steuern.

Eine Ausstattungsstrategie bzw. ein Medienentwicklungsplan für die gesamte Schullandschaft liegt damit beim Kreis Düren nur teilweise vor und ist sehr vom einzelnen Projekt abhängig. Die Medienentwicklungsplanung sollte immer in konkreten Projektplänen mit Meilensteinen und Kostenkalkulationen münden. Beim Kreis Düren sind Grundlage lediglich die Jahresbedarfsgespräche der kreiseigenen Schulen mit dem Hauptamt,

Der Kreis Düren besitzt einen hinreichenden Überblick über die IT-Ausstattung seiner Schulen und den damit zusammenhängenden Kosten. Auch hat der Kreis konkrete Standards für die IT-Ausstattung seiner Schulen vordefiniert. Der Prozess zur IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bereitstellung ist einheitlich und verbindlich geregelt.

Eine möglichst homogene Ausstattung der Schulen und eine zentrale Steuerung ist sehr sinnvoll, weil der Schulträger die Budgetverantwortung trägt und die Mittel schulübergreifend wirtschaftlich und sparsam einsetzen muss. Sofern sich beispielsweise Personalengpässe in einzelnen Schulen abzeichnen, erleichtert eine homogene Struktur den Schuladministratoren die Einarbeitung. So können sie flexibel über Schulgrenzen hinweg eingesetzt werden. Bedarfsanmeldungen und Beschaffungen finden beim Kreis Düren deshalb an zentraler Stelle im Hauptamt statt (10/22 Technische Infrastruktur und 10/21 Anwendungsbetreuung).

Standards für die IT-Ausstattung seiner Schulen hat der Kreis Düren bereits definiert. Geräte werden von einheitlichen Herstellern beschafft und es wird streng auf Homogenität und Kompatibilität geachtet.

Eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen existiert nur teilweise, es gibt zwar kein formelles Konzept aber zahlreiche Sicherheitsregelungen wir z. B. URL-Filter und Content-Filter, die zentrale Verteilung von Sicherheitsupdates, eine Netztrennung via VLAN: Verwaltung, Pädagogik, BYOD-Regelungen, Benutzerrechte und Freigabeberechtigungen.

Der Kreis Düren hat die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support verbindlich geregelt. Der Second-Level-Support wird durch die regio iT erbracht, der First-Level-Support obliegt den IT-Koordinatoren vor Ort in den Schulen.

Der regelmäßige und interdisziplinäre Austausch zwischen allen Beteiligten ist beim Kreis Düren u. a. durch das Regionale Bildungsbüro und den Arbeitskreis Digitalisierung sichergestellt. Es findet darüber hinaus eine regelmäßige Kommunikation zwischen den Schulen, der IT des Kreises und dem externen Dienstleister (regio iT) statt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte einen formellen Medienentwicklungsplan für seine Schullandschaft erstellen.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Informationstechnik					
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Düren eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Eine formelle Gesamtstrategie würde die sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung noch erleichtern.	104	E1	Der Kreis Düren sollte seine bereits vorhandenen strategischen Grundlagen in einer formalisierten IT-Gesamtstrategie bündeln.	106
F2	Der Kreis Düren kommt allen geprüften rechtlichen Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Das Online-Angebot könnte noch deutlich ausgebaut werden.	119	E2	Der Kreis Düren sollte sein Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese dann medienbruchfrei verarbeiten zu können. Seinen Weg zur Umsetzung des OZG sollte er verbindlich in einer Roadmap abbilden.	121
F3	Der Kreis Düren hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess eingeführt, der in weiten Teilen technisch gut unterstützt wird. Dennoch bestehen weitere konkrete Optimierungsansätze.	122	E3	Der Kreis Düren sollte darauf abzielen, manuelle Tätigkeiten durch eine noch stärkere IT-Unterstützung weiter zu reduzieren. Eine Schnittstelle zum Vergabeprozess sowie der Datenabgleich in Hinsicht auf inhaltsgleiche Datensätze bieten dazu konkrete Ansatzpunkte.	123
F4	Das Prozessmanagement des Kreises Düren bietet bereits eine sehr gute Unterstützung für die Verwaltungsdigitalisierung.	125	E4	Der Kreis Düren sollte eine vollständige Auflistung seiner Verwaltungsprozesse anstreben, um damit einen dokumentierten Überblick über alle seine Verwaltungsprozesse zu besitzen und diese gemäß der strategischen Vorgaben für eine Analyse zu priorisieren.	127
F5	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Düren sichern die notwendigen Prüfhandlungen ab. Die Prüfhandlungen könnten durch Qualifikation der Mitarbeitenden in der örtlichen Rechnungsprüfung noch effizienter erfolgen.	130	E5	Der Kreis Düren sollte bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und ausgewertet werden müssen. Dies bedingt eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.	132

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT an Schulen					
F6	Der Kreis Düren hat für die Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Es bestehen geregelte Ausstattungsprozesse, die formal-strategisch noch nicht komplett abgesichert sind.	133	E6	Der Kreis Düren sollte einen formellen Medienentwicklungsplan für seine Schullandschaft erstellen.	135

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Düren** im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die 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.

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 Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

Im Juni 2021 ist die Reform des SGB VIII in Form des Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) in Kraft getreten. Diese Änderungen werden sich auf die Arbeit der Jugendämter in verschiedenen Bereichen erheblich auswirken. Die Jugendämter müssen die Änderungen in der Steuerung, den Verfahrensstandards und beim Personaleinsatz berücksichtigen. Zum Zeitpunkt der Prüfung können die Auswirkungen der Änderungen und die konkrete Umsetzung in den Jugendämtern noch nicht beurteilt werden.

Hilfe zur Erziehung

Der **Kreis Düren** hat einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Höhe von 681 Euro. Mehr als 50 Prozent der Kreise haben einen niedrigeren Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren. Belastend auf den Fehlbetrag wirkt die **vierthöchste Falldichte HzE** im interkommunalen Vergleich.

Das Kreisjugendamt verfügt in Teilen über eine **Gesamtstrategie** für die erzieherischen Hilfen. Die im Haushalt hinterlegten Maßnahmen zur Zielerreichung sowie Kennzahlen sollten hierbei geschärft werden. Im **Finanzcontrolling** werden bereits unterschiedliche Analysebausteine verwendet. Diese Bausteine sollten zu einem Gesamtsystem im Sinne eines Controllingberichtes zusammengefasst werden. Zusätzlich sollte ein System entwickelt werden wie Maßnahmen abgeleitet werden, wenn negative Entwicklungen eintreten.

Im Rahmen des **Fachcontrollings** betrachtet das Kreisjugendamt die Wirksamkeit der Hilfe innerhalb eines Hilfefalls. In den Hilfeplangesprächen werden der Hilfeverlauf und die bisherige Zielerreichung durch alle Beteiligten bewertet. Ein System zur fallübergreifenden Wirkungsmessung besteht bislang nicht. Das Kreisjugendamt sollte ein System entwickeln, die Wirksamkeit nach Hilfearten, sozialräumlichen oder trägerspezifischen Aspekten zu messen.

Der **Ablauf des Hilfeplanverfahrens** sowie die Fallsteuerung sind im Kreis Düren standardisiert und ausführlich beschrieben. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich daher nur geringfügige Optimierungsmöglichkeiten. Wirtschaftliche Aspekte werden im Handbuch des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) nicht berücksichtigt. Die in der Praxis gelebten Standards sollten im Handbuch aufgenommen werden. Das Kreisjugendamt sollte die Rückkehroption in ihren Standards stärker berücksichtigen und hierzu definieren, wie Rückführungsarbeit im Detail durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann das Kreisjugendamt in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.

Der **organisatorische Aufbau** des Kreisjugendamtes mit vier Sozialraumteams gewährleistet effektive Strukturen für die Jugendhilfe. Durch die dezentrale Verortung können spürbar Rüstzeiten bei den Fachkräften reduziert werden. Dem Kreisjugendamt sind die sozialräumlichen Strukturen detailliert bekannt. Über den so genannten KECK-Atlas können die Sozialräume detailliert ausgewertet werden. Das Kreisjugendamt versucht entsprechend Angebote dort zu schaffen, wo sie benötigt werden. Der Kreis Düren ist Mitglied im Landesprogramm „kinderstark NRW“. Präventionsangebote werden über das eigene Präventionsbüro gesteuert.

Die Personalgewinnung für das Kreisjugendamt gestaltet sich zunehmend schwieriger. Eine **Personalbemessung** im Sinne eines Personalbemessungsverfahrens besteht nicht. Auch erfolgt keine Orientierung anhand des Richtwertes der gpaNRW. Ein eigenes Einarbeitungskonzept ist ebenfalls nicht vorhanden und sollte entwickelt werden. Dadurch wird gewährleistet, dass die eigenen Qualitätsstandards kommuniziert und vermittelt werden.

4.2 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). Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik 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 interkommunaler Kennzahlenvergleiche 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 berücksichtigt die gpaNRW die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfegewährung für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle. Bei der Erfassung von Rückführungen in die Herkunftsfamilie bilden wir die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr ab.

Die Prüfung bezieht sich auf die Kreise in Nordrhein-Westfalen (NRW) mit einem Kreisjugendamt. Vier der insgesamt 31 Kreise in NRW haben kein Kreisjugendamt und die Aufgabe wird dort ausschließlich von den kreisangehörigen Kommunen wahrgenommen. Deshalb sind in den Vergleichen der Kennzahlen die Daten von maximal 27 Kreisen enthalten.

Die gpaNRW verwendet bei allen einwohnerbezogenen Kennzahlen die jeweiligen Einwohnerzahlen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes.

In den Tabellen im Anhang des Teilberichtes befinden sich differenzierte Grunddaten zur Entwicklung der Einwohnerzahlen sowie der Aufwendungen und Fallzahlen im Bereich Hilfe zur Erziehung für den Kreis Düren.

4.3 Strukturen

- Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Düren stellen teilweise belastende Faktoren dar. Diese belastenden Faktoren können die Hilfe zur Erziehung negativ beeinflussen.

Strukturen im Kreis Düren 2020

Kreis	
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	173.422
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	33.802
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	14
Anzahl Kommunen im Kreis	15

Kreis	
Gebietsfläche des Kreises in ha	94.149

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	173.422	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	33.802	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	14	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	15	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	94.149	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Dem **Kreis Düren** gehören 15 kreisangehörige Kommunen an. Das Kreisjugendamt ist für 14 dieser Kommunen zuständig. Die Stadt Düren hat ein eigenes Jugendamt. Der Kreis Düren zählt zum Viertel der Kreise mit der höchsten Anzahl der vom Kreisjugendamt betreuten Kommunen.

Der Kreis Düren hat eine unterdurchschnittliche Gebietsfläche. Grundsätzlich kann sich eine sehr große oder sehr kleine Gebietsfläche im Zusammenhang mit der Anzahl und Lage der betreuten Kommunen auch auf die Steuerung der Hilfe zur Erziehung auswirken. Es gibt mögliche Auswirkungen auf die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie auf den Personaleinsatz. Die Hilfe zur Erziehung wird im Kreis Düren dahingehend begünstigt, dass die Mitarbeiter im Allgemeinen Sozialen Dienst kürzere Reisezeiten haben, um Gespräche vor Ort durchzuführen. Durch den organisatorischen Aufbau von zwei zentralen ASD-Einheiten (Düren und Jülich) werden die Reisezeiten größtenteils zusätzlich verkürzt. (vgl. Kapitel 4.4.1 Organisation). Ausnahme hiervon bildet die Stadt Heimbach als südlichste Kommune im Kreis Düren.

Nach Aussage des Kreisjugendamtes gibt es zudem im Kreis Düren vereinzelte Unterschiede in den einzelnen Kommunen bezogen auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung, beispielsweise die Einwohnerzahlen. So ist die Stadt Heimbach als kleinste Stadt in NRW (ca. 4.100 Einwohner) nicht mit der Studentenstadt Jülich (ca. 32.000 Einwohner) vergleichbar.

Ein weiteres Kriterium bilden die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in der kreisangehörigen Kommunen. Hier sind eher heterogene Strukturen vorhanden. Beispielsweise hat die Gemeinde Aldenhoven eine sehr hohe SGB II-Quote, die Gemeinde Merzenich allerdings eine sehr niedrige SGB II-Quote. Diese soziostrukturellen Rahmenbedingungen nehmen Einfluss auf die HzE-Bedarfe.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Der Kreis Düren ist dem Jugendamtstyp 3 und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund[13] zugeordnet. Dem Jugendamtstyp 3 sind alle 27 Kreisjugendämter zugeordnet. Die Belastungsklasse 4 besagt, dass der Kreis Düren eine sehr geringe Kinderarmut aufweist.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent*	19,49	18,41	19,62	20,39	21,17	22,02	26
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent**	4,30	1,00	1,70	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	17,39	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	7,16	3,29	4,26	4,83	5,40	7,18	27

* Kennzahl bezieht sich auf die Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes.
** Kennzahl bezieht sich auf den Kreis Düren insgesamt (inklusive der Stadt Düren).

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

Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Düren zum Viertel der Kreise mit dem geringsten Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen. Das Kreisjugendamt greift auf eine eigene Prognoserechnung über das Rechenzentrum KDVZ zu. Die dort von den Kommunen gemeldeten Einwohnerzahlen sind deutlich höher als in Landesstatistik von IT.NRW. Der niedrige Anteil an Jugendeinwohnern wirkt sich rechnerisch benachteiligend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Jugendarbeitslosenquote

Die Jugendarbeitslosenquote im Kreis Düren ist die höchste im Vergleich. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

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

Die gpaNRW konnte in ihren Jugendprüfungen bislang keinen direkten Zusammenhang zwischen soziostrukturellen Rahmenbedingungen und dem Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen einer Stadt Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung nehmen. So sieht beispielsweise der Arbeitskreis Jugend (AKJ) der TU Dortmund in seinem auf Basis der Daten des Jahres 2019 verfassten HzE-Berichts 2021 einen Zusammenhang zwischen dem Bezug von Transferleistungen und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung.[14]

Die größte Hilfeempfängergruppe der HzE-Leistungen sind die Alleinerziehenden. Die Quote der Alleinerziehenden, die eine gewährte Hilfe zur Erziehung erhalten, bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen, liegt bei 69 Prozent und damit elf Prozentpunkte über den Hilfeempfängern gesamt (58 Prozent)[15]. Bezogen auf den Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug des Kreises Düren zeigt sich im Vergleich der Kreise ein begünstigendes Bild.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

Im Kreis Düren gibt es interkommunal die zweithöchste Quote der Schulabgänger, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen. Dieser Faktor kann sich belastend auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist hier nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe betroffen.

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

→ Der Kreis Düren kann die Strukturen innerhalb der einzelnen kreisangehörigen Kommunen auswerten und für die Planung nutzen.

Der Kreis Düren nutzt zur Analyse der Strukturen den KECK-Atlas der Bertelsmann-Stiftung. Der KECK-Atlas, als Plattform sozialräumlicher Auswertungen, wurde durch den Kreis mit über 600 Indikatoren befüllt und wird fortlaufend angepasst. Über den KECK-Atlas sind zum Beispiel folgende Auswertungen transparent dargestellt. Auswertungen lassen sich dabei bis auf Ebene einzelner Ortschaften generieren.

- demographische Entwicklungen,
- Bevölkerung nach Altersgruppen,
- Familien nach Anzahl der Kinder,
- Anteil der Alleinerziehenden,
- Fälle der Jugendgerichtshilfe,
- Fälle Hilfe zur Erziehung

[14] LWL: HzE Bericht 2021, S. 8, Stand 15 März 2022

[15] LWL: HzE Bericht 2021, S. 8, Stand 15 März 2022

Zwischenzeitlich hat der Kreis Düren Änderungen an den HzE-Auswertungen über den KECK-Atlas vorgenommen. Hier spielen datenschutzrechtliche Gründe eine Rolle. Es war möglich, bis auf Ebene einzelner Weiler und Höfe zu erkennen, wo HzE-Leistungen in Anspruch genommen werden. Dies ist datenschutzrechtlich nicht zulässig. Im Rahmen einer neuen Sozialraumplanung wird der Kreis die HzE-Daten im KECK-Atlas überarbeiten und auf einer höher aggregierten Ebene bereitstellen.

4.3.2 Präventive Angebote

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.

- Der Kreis Düren verfügt über ein eigenes Konzept kommunaler Präventionsketten. Die unterschiedlichen Präventionsangebote werden über das eigene Präventionsbüro koordiniert.

Ein Kreis sollte bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte er die maßgeblichen örtlichen Akteure, die jeweiligen Kommunen und die freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.

Der **Kreis Düren** verfügt bereits seit einigen Jahren über ein eigenes Präventionskonzept. Das Leitmotiv der Präventionsstrategie des Kreises Düren lautet „Gut aufwachsen im Kreis Düren – Wir tun was.“. Mit der Präventionsstrategie verfolgt der Kreis das Ziel, Familien mit Kindern frühzeitig eine für sie passgenaue Unterstützung anzubieten, damit aus zeitweiligen Krisen keine dauerhaften Schwierigkeiten entstehen. Daher soll durch Verknüpfung bereits vorhandener und neuer präventiver Angebote, von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben, eine lückenlose Präventionskette entstehen.

Richtungsweisend war hierbei die Beteiligung des Kreises Düren am 2012 initiierten Landesprogramm „Kein Kind zurücklassen“ sowie den daraus resultierenden Folgeprojekten. Derzeit erhält der Kreis Düren eine Förderung aus dem Programm „kinderstark – NRW schafft Chancen“. Im Rahmen dieses Projekts werden finanzielle Mittel des Landes Nordrhein-Westfalen zum einen zur Entwicklung einer kommunalen Gesamtstrategie eingesetzt und zum anderen stehen sechs Handlungsfelder für konkrete Präventionsangebote zur Auswahl, wovon der Kreis Düren das Handlungsfeld „Kommunale Familienbüros“ und das Handlungsfeld „Aufsuchende Hilfen“ gewählt hat.

Die Prozessabläufe der Präventionsarbeit werden im Kreis durch das Präventionsbüro koordiniert. Das Präventionsbüro ist mit 2,5 Fachkräften des Amtes für Demografie, Kinder, Jugend, Familie und Senioren sowie einem Vertreter der Freien Träger besetzt.

Auf übergeordneter Ebene besteht eine Lenkungsgruppe als zentrales Steuerungselement. Die Lenkungsgruppe ist eine multiprofessionelle und ressortübergreifende Steuerungseinheit. Als wichtigstes Ziel wird die strategische Steuerung zur Umsetzung und langfristigen Weiterentwicklung der Präventionsstrategie verstanden. In bereits aufgebauten Netzwerken sollen finanzielle,

personelle und zivilgesellschaftliche Ressourcen optimiert werden, um Angebotslücken zu schließen.[16]

In der operativen Umsetzung bestehen im Kreis Düren drei Handlungsebenen. Die einzelfallbezogene, die sozial-raumbezogene und die kreisweite Vernetzung. Besonders erwähnenswert ist hierbei die sozialraumbezogene Vernetzung. Der Kreis Düren hat das Projekt zunächst in und mit der Modellkommune Kreuzau durchgeführt und hierbei gemeinsam mit der Gemeinde eine sozialräumliche Präventionskette erarbeitet. Danach konnten die Erkenntnisse aus der Modellkommune auch auf andere Kommunen übertragen werden, so dass sich mittlerweile fast alle kreisangehörigen Kommunen an der Initiative "Gut aufwachsen im Kreis Düren" beteiligen. Durch die Visualisierung der Präventionsketten erhalten Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden eine übersichtliche Darstellung der jeweiligen Angebote. Darüber hinaus ist in der Visualisierung zu erkennen, wer Ansprechpartner der Unterstützungsangebote ist.

4.4 Organisation und Steuerung

Die angestrebten Ziele, die Form der Organisation, die Intensität der Steuerung und der aufgewendete Ressourceneinsatz prägen die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfen zur Erziehung.

4.4.1 Organisation

➔ Die Organisation des Kreisjugendamtes und die sozialräumliche Aufteilung des Allgemeinen Sozialen Dienstes gewährleistet effektive Strukturen für die Jugendhilfe.

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

Das Amt für Demografie, Kinder, Jugend, Familie und Senioren des **Kreises Düren** und das Amt für Schule und Bildung sind als eigenständige Verwaltungseinheiten in unterschiedlichen Dezernaten angesiedelt. Trotz unterschiedlicher organisatorischer Zuordnung besteht ein guter und anlassbezogener Austausch zwischen beiden Ämtern. So wird beispielsweise die alle zwei Jahre stattfindende Konferenz zwischen den Schulleitungen und der Jugendhilfe hervorgehoben. Da beide Ämter teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen wichtiger Bestandteil erfolgreicher Arbeit. Es besteht ein verbindlicher Austausch mit dem Schulsystem, im Sinne von regelmäßigen Treffen, die durch das Bildungsbüro organisiert werden.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) des Kreisjugendamtes ist als eigenes Sachgebiet im Amt für Demografie, Kinder, Jugend, Familie und Senioren verortet. Der ASD ist sozialräumlich organisiert. Die Sozialraumteams Jülich und Nord sind in Jülich und die Sozialraumteams Mitte und Süd in Düren untergebracht. Die Sozialraumteams bearbeiten dabei folgende Sozialräume:

- Jülich: Jülich, Titz,

[16] LVR im Internet, Jugendhilfe-Report | LVR, Ausgabe 3/2022, Stand 06. Juli 2022

- Nord: Aldenhoven, Inden, Linnich,
- Mitte: Niederzier, Nörvenich, Langerwehe, Merzenich,
- Süd: Vettweiß, Kreuzau, Hürtgenwald, Nideggen, Heimbach, Hürtgenwald.

Im Kreisjugendamt bestehen aufgabenbezogene Spezialisierungen. Das Kreisjugendamt hat als Spezialdienste die Jugendhilfe im Strafverfahren, die Eingliederungshilfe, den Pflegekinderdienst, den Spezialdienst unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und die Fachstelle gegen sexualisierte Gewalt an jungen Menschen eingerichtet. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist zentral organisiert.

Zwischen der Jugendamtsleitung und der Sachgebietsleitung besteht ein engmaschig stattfindender Informationsaustausch. Bei Bedarf können zeitnahe Besprechungen organisiert werden. Auf Ebene der Regionalteamleitungen besteht ein wöchentlicher Austausch. Diese Informationen werden entsprechend in den Regionalteams kommuniziert. Innerhalb der Regionalteams besteht ebenfalls ein wöchentlicher Austausch. Wesentliche Änderungen, wie zum Beispiel rechtliche Neuerungen, werden in den Dienstbesprechungen allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu Kenntnis gegeben.

Der Austausch zwischen dem Landrat und der Jugendamtsleiterin findet flexibel statt

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. In den Arbeitsgemeinschaften soll darauf hingewirkt werden, dass die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.

Das Kreisjugendamt hat vier Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII eingerichtet. Dabei handelt es sich um die Arbeitsgemeinschaften Kinder- und Jugendförderung, Familienbildung, Hilfe zur Erziehung sowie die Arbeitsgemeinschaft Kindertagesbetreuung. Für die Arbeitsgemeinschaften bestehen eigene Geschäftsordnungen. Die Geschäftsordnungen regeln dabei verbindlich die Rahmenbedingungen, von der Zusammensetzung und Mitgliedschaft bis hin zum Vorsitz und der Geschäftsführung.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

➔ **Feststellung**
Über das Präventionskonzept verfügt der Kreis bereits in Teilen über eine Gesamtstrategie. Zusätzlich wird im Haushalt des Kreises ein strategisches Produktziel mit Maßnahmen und Kennzahlen abgebildet.

Ein Kreis 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 ein Kreis seine gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss er zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Das Jugendamt des **Kreises Düren** verfügt in Teilen über eine Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Über das bestehende und im Kapitel 4.3.2 beschriebene Präventionskonzept „Gut aufwachsen im Kreis Düren“ wird eine strategische Grundausrichtung beschrieben. Mit dem Präventionskonzept verfolgt der Kreis das Ziel, Familien im Kreisgebiet mit Unterstützungs-, Beratungs- und Leistungsangeboten passgenau zu unterstützen. Auch im Haushalt des Kreises wird ein strategisches Produktziel beschrieben. Die strategischen Ziele werden durch Maßnahmen teilweise operationalisiert. Diese Maßnahmen werden sehr allgemein gehalten. So formuliert der Kreis Düren beispielsweise, dass zielführende Beratungsangebote unterbreitet und geeignete und notwendige Hilfen gemäß dem SGB VIII installiert werden sollten. Zusätzlich werden Kennzahlen zur Überprüfung der Zielerreichung verwendet.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte die Maßnahmen zur Zielerreichung und Kennzahlen weiter schärfen. So könnte zum Beispiel der Erfolg der Rückführungsoption durch eine Rückführungsquote gemessen werden. Bei Abweichungen der Zielerreichung sind konkrete Maßnahmen entsprechend abzuleiten.

4.4.3 Finanzcontrolling

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren verfügt bereits über eine Vielzahl von Auswertungen zum Finanzcontrolling. Ein ganzheitlicher Ansatz diese unterschiedlichen Auswertungen zusammenzuführen und teilweise zu erweitern, besteht bislang nicht.

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 insgesamt und differenziert nach Kommunen bzw. Bezirken aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte der Kreis messen, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen kann er als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellen. So schafft der Kreis Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch sowie zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen. Abweichungen von den gesetzten Zielen kann er durch einen Soll-Ist-Vergleich erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern. 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 werden transparent. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Das Finanzcontrolling des Jugendamtes des **Kreises Düren** wird durch eine Fachkraft in der Stabsstelle Controlling/Jugendhilfeplanung wahrgenommen.

Der Kreis Düren verfügt über unterschiedliche Bausteine des Finanzcontrollings.

Für die monatlichen Budgetierungsgespräche erstellt das Controlling eine sogenannte Prognosezusammenfassung. Hierbei erfolgt einen Abgleich der im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel und dem tatsächlichen Mittelverbrauch. Die Prognosezusammenfassung zeigt dabei detailliert, bis auf Ebene der Kostenträger, diese Entwicklung der Haushaltsmittel. Zusätzlich wird

die Anzahl der Hilfefälle je Hilfeart dargestellt. Kennzahlen werden innerhalb der Prognosezusammenfassung nicht gebildet, obwohl eine Vielzahl an notwendigen Informationen bereits vorliegen.

Im Haushalt des Kreises werden bereits einzelne Kennzahlen dargestellt. So zum Beispiel die Aufwendungen HzE je Einwohner in Euro und die Falldichte. Dabei spiegelt der Haushalt einerseits die Ist-Werte des Jahres wider, andererseits die Planwerte zu den Kennzahlen. Zielwerte werden bislang keine verwendet.

Darüber hinaus erstellt das Controlling eine Jahresstatistik. Die Jahresstatistik beschreibt dabei Entwicklung im Bereich Hilfe zur Erziehung auf Ebene der Regionalteams und in Teilen der Spezialteams. In der Jahresstatistik werden absolute Werte verwendet, zum Beispiel die Zugänge zu Hilfen zur Erziehung. Die Darstellung in Kennzahlen oder auf Ebene einzelner Sozialräume erfolgt nicht. Die Jahresstatistik hat bislang eher einen beschreibenden Charakter. In der Jahresstatistik wird die Entwicklung dargestellt, ohne jedoch konkrete Maßnahmen zu beschreiben, wie mit negativen Entwicklungen umzugehen ist. Themenschwerpunkte des kommenden Jahres finden bislang keine Berücksichtigung in der Jahresstatistik.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die bisherigen Auswertungen zum Finanzcontrolling in einem Controllingbericht bündeln. Die bestehende Prognoserechnung könnte um Kennzahlen und Zielwerte ergänzt werden. Bestenfalls wären Auswertungen bis auf Ebene der Sozialräume möglich. Zusätzlich sollte ein System zur Ableitung von Maßnahmen im Falle negativer Entwicklungen erarbeitet werden.

4.4.4 Fachcontrolling

➔ **Feststellung**
Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein einzelfallübergreifendes und strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten, sozialräumlichen Aspekten oder trägerspezifisch zu messen, besteht nicht. Qualitative Aspekte, wie Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden, werden ebenfalls nicht strukturiert ausgewertet.

Ein Kreis sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben, um die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen zu können. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Das Fachcontrolling im Jugendamt des **Kreises Düren** ist organisatorisch bei der Amts-, Sachgebiets- und den Teamleitungen angeordnet.

Die im Kreis Düren definierten und in Kapitel 4.5 dieses Berichts näher thematisierten Verfahrensstandards sollen die qualitative Zielerreichung und die damit verbundene Wirksamkeit im Rahmen der Hilfeplanung positiv beeinflussen. Im Rahmen der Hilfeplanung werden bei jeder neu begonnenen Hilfe Ziele festgelegt. Bei der Fortschreibung der Hilfe und bei jedem Wechsel der Hilfeart wird der Grad der Zielerreichung überprüft. Nach Beendigung einer Hilfe bewerten die ASD-Fachkraft, der Leistungsempfänger und der Leistungserbringer die Hilfe. Dabei wird der Hilfeverlauf dahingehend analysiert, ob die im Hilfeplan festgelegten Ziele erreicht wurden.

Die Beendigung der Hilfe kann auch durch einen Abbruch ausgelöst werden, wenn beispielsweise der Leistungsempfänger nicht an der Problemlösung mitwirkt. Die Fachkraft prüft, ob beispielsweise mithilfe eines Trägeraustauschs oder eines Wechsels der Hilfeart die Akzeptanz erhöht und Abbrüchen entgegengewirkt werden kann.

Der in jeder Hilfeplanung durchgeführte Abgleich aus Zielformulierung und Zielerreichung wird im Kreis Düren im Einzelfall ausgewertet. Eine einzelfallübergreifende Auswertung erfolgt nicht. Somit werden Erkenntnisse der Hilfeplanung nicht nach Hilfearten, sozialräumlichen oder anbieterbezogen Aspekten aufbereitet. Die Informationen aus einem solch strukturierten Vorgehen könnten für die jährlichen Qualitätsdialoge genutzt werden. In den Qualitätsdialogen könnte das bestehende Leistungsangebot besser analysiert und neue Leistungsangebote konzipiert werden.

Neben der Betrachtung über die Wirksamkeit erzieherischer Hilfen können im Fachcontrolling Informationen über Abbruchquoten, Laufzeiten und die Anzahl an Fachleistungsstunden erhoben werden. Dies geschieht im Kreis Düren aktuell noch nicht. Die gewonnenen Informationen könnten in einen neu konzipierten Controllingbericht aufgenommen werden. Die gewonnenen Informationen könnten zusätzlich, als qualitatives Merkmal, in die Jahresstatistik aufgenommen werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Ebenfalls sollten Informationen über Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden ermittelt werden. Im Idealfall werden die hierausgewonnenen Informationen in den neu zu entwickelnden Controllingbericht aufgenommen.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat die Prozess- und Qualitätsstandards für den ASD in zahlreichen Einzeldokumenten ausführlich beschrieben. Dies erschwert den Beschäftigten das Auffinden von Informationen.

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

Der **Kreis Düren** hat die Prozess- und Qualitätsstandards für den ASD im „Handbuch Qualitätssicherung“ beschrieben. Das Handbuch des ASD setzt sich aus 64 Einzeldokumenten zusammen.

Das Handbuch ist das Ergebnis einer zunehmenden Arbeitsbelastung im ASD. Bereits 2009 hat man zwischen Fachamt, Verwaltungsleitung und den politischen Gremien die Entscheidung getroffen die Qualitätsstandards zu definieren und in einem Handbuch niederzuschreiben.

Das Kreisjugendamt hat im Handbuch für den ASD einen Produkt- und Leistungskatalog entwickelt. Im Groben wurde dabei unterscheiden zwischen Leistungen des SGB VIII, die kein Hilfeplangespräch nach § 36 SGB VIII erfordern und Leistungen, die ein solches Hilfeplangespräch notwendig machen. Wesentlicher Bestandteil dieser Prüfung sind die Produkte sechs bis neun. Folgende gleichbleibende Struktur wurde im Handbuch des ASD festgelegt:

- Ergebnisstandard,
- Flussdiagramm zum Prozess,
- Schlüsselprozesse (Arbeitsschritte) und
- Dokumente zum Produkt

Die Schlüsselprozesse werden im Handbuch des ASD tabellarisch und nach einheitlichem Schema beschrieben. Folgende Chronologie wird dabei bei jedem Schritt eingehalten:

- Bezeichnung, zum Beispiel Antrag HzE,
- wer ist verantwortlich,
- wer führt den Arbeitsschritt durch,
- was ist zu tun bzw. zu erreichen,
- welches Ergebnis wird erwartet,
- bis wann muss der Schritt beendet sein,
- wie hoch ist der zeitliche Arbeitsaufwand,
- wer muss informiert werden und
- welche Dokumente sind zu nutzen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die Einzeldokumente zu einem Handbuch zusammenfassen. Dies fördert die Übersichtlichkeit und kann neuen Fachkräften helfen, sich schneller innerhalb der Prozesse zurecht zu finden.

Der Kreis Düren hat bereits die elektronische Akte eingeführt. Zusätzlich werden noch Handakten verwendet. Die im ASD zu verwendenden Vordrucke werden aus dem Fachverfahren generiert. Dies ist eine Arbeitserleichterung für die Fachkräfte.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren im Handbuch beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.

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/die Jugendlichen 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. Vorgesetzte sollten die Einhaltung der Regelungen regelmäßig überprüfen. 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.*
- *Das Jugendamt berät und informiert die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte 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.*
- *Die fallführende Fachkraft informiert den Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen/Volljährigen über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe erstellt die fallverantwortliche Fachkraft gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan.*
- *Sie trifft eine verbindliche Leistungsentscheidung.*
- *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 prüft die fallverantwortliche Fachkraft mögliche Rückkehroptionen.*

Der **Kreis Düren** hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren im Handbuch für den ASD beschrieben.

Bürger, freie Träger und Institutionen können telefonisch oder persönlich mit dem ASD in Kontakt treten. Zu Beginn klären die Fachkräfte des ASD die sachliche und örtliche Zuständigkeit.

Bei unklaren Fallkonstellationen wird umgehend die Wirtschaftliche Jugendhilfe eingeschaltet um die Zuständigkeit festzustellen. Sobald die Fallzuständigkeit für das Kreisjugendamt festgestellt ist, erfolgt umgehend der Erstkontakt. Dieser kann entweder im Kreisjugendamt oder bei der Familie vor Ort stattfinden.

Die Fachkraft des ASD sammelt während dieser Auftragsklärung alle notwendigen Informationen. Auch nimmt die Fachkraft eine erste Einschätzung zu einer möglichen Kindeswohlgefährdung vor. Innerhalb der Auftragsklärung werden die Personensorgeberechtigten sowie das Kind und/oder der Jugendliche bereits intensiv beteiligt.

Wird ein HzE-Antrag gestellt beginnt der Prozess der Hilfeplanung. Um den sozialpädagogischen Bedarf abzuschätzen, wird eine gründliche Arbeit der Fachkräfte vorausgesetzt. In dieser Phase wird eine intensive sozialpädagogische Diagnostik durchgeführt. Hierbei sollen die persönlichen, familiären und sozialräumlichen Ressourcen der Familie analysiert werden. Die Fachkräfte können neben der Familie weitere Personen oder Institutionen (z.B. die Schule) für Gespräche einladen.

Spätestens sechs Wochen nach Antragstellung müssen alle relevanten Informationen gesammelt sein und in der Teamberatung vorgestellt werden. An den Teamberatungen nimmt immer das gesamte Regionalteam teil. Ziel ist es, die geeignete Hilfe im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte in Art und Umfang vorläufig festzulegen. Die fallführende Fachkraft stellt die sachlichen Zusammenhänge anhand eines standardisierten Vordrucks vor. Die fallführende Fachkraft schlägt den zu belegenden Träger vor.

Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wird im Kreis Düren berücksichtigt. Bestandteil des Handbuchs des ASD ist die „inhaltliche Positionierung des ASD“. Hier wurde festgelegt, dass eine Verhältnismäßigkeit bei den angebotenen Hilfen bestehen muss. Der Kreis arbeitet klar familienerhaltend. Dies bedeutet, dass zuerst unterstützende Hilfen angeboten werden (ambulante Hilfen), danach familienergänzend und erst im letzten Schritt familienersetzende Hilfen (stationäre Hilfen). Weitere wirtschaftliche Aspekte werden im Handbuch des ASD nicht berücksichtigt. In der gelebten Praxis sind die Fachkräfte angehalten, aus der bestehenden Anbieterübersicht, unter Berücksichtigung von Kostengesichtspunkten und Qualität der Leistung, mehrere Angebote zu Leistungen einzuholen. Bei gleichem Leistungsumfang ist das günstigere Angebot anzunehmen. Alle Hilfefälle mit Tagessätzen größer als 200 Euro werden in wöchentlichen Teamsitzungen zwischen der fallführenden Fachkraft des ASD und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, der Team-, Sachgebiets- und Amtsleitung sowie der Stabsstelle Controlling besprochen. Erst nach abschließender Prüfung und Unterschrift der Amtsleitung gilt die Hilfe als genehmigt. Ambulante Hilfefälle, welche länger als zwei Jahre laufen, werden bei weiteren Verlängerungen durch die Teamleitung im Regionalteam genehmigt.

➔ **Empfehlung**
Die gelebten Standards zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme sollten im Handbuch des ASD verbindlich geregelt sein.

Nachdem alle internen Beratungen abgeschlossen wurden, erfolgt die Kontaktaufnahme zum möglichen Leistungserbringer. Die Fachkräfte klären mit diesem die Bereitschaft zur Leistungserbringung und den möglichen Beginn einer erzieherischen Hilfe. Anschließend werden alle Beteiligten über die geeigneten Hilfsangebote informiert. Dabei wird den Beteiligten das Ergebnis

der fallführenden Fachkraft vorgestellt. Die fallführende Fachkraft berücksichtigt dabei das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsempfänger.

Zwischen der Fachkraft, dem Leistungserbringer und dem Leistungsbezieher erfolgt ein erstes Hilfeplangespräch. In diesem Gespräch werden gemeinsam Ziele, die jeweiligen Aufgaben und der zeitliche Umfang der Hilfe vereinbart. Die Wirksamkeit einer erzieherischen Hilfe wird am Grad der Zielerreichung gemessen. Die Hilfeplanfortschreibung im Kreis Düren erfolgt mindestens halbjährlich, bei intensiven Fällen in kürzeren Intervallen. In den Hilfeplangesprächen wird genau überprüft, wie die gemeinsam formulierten Ziele bislang umgesetzt wurden. Hierfür reicht der Leistungserbringer einen Trägerbericht ein. Aus dieser Überprüfung können gleichbleibende oder abgeänderte Zielformulierung resultieren.

Das Handbuch des ASD beschreibt nicht die Möglichkeit der Rückkehr in die Herkunftsfamilie. In der gelebten Praxis wird bereits zu Beginn einer erzieherischen Hilfe geprüft, inwieweit eine Rückkehroption möglich ist. Bei der Wahl des Leistungserbringers wird auf die Rückkehrarbeit, als Bestandteil der Leistungsbeschreibung, geachtet. Ein eigenes Rückführungskonzept ist nicht vorhanden.

➔ **Empfehlung**
Das Kreisjugendamt sollte die Rückkehroption in ihren Standards berücksichtigen. Hierzu sollte das Kreisjugendamt definieren, wie Rückführungsarbeit im Detail durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann das Kreisjugendamt in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.

4.5.1.2 Fallsteuerung

➔ **Feststellung**
Im Jugendamt des Kreises Düren werden Standards zur Fallsteuerung vorgegeben und kontrolliert. Wirtschaftliche Aspekte bei der Wahl des Leistungserbringers werden bislang nicht berücksichtigt.

Das Jugendamt sollte jeden Hilfefall in einem strukturierten Prozess steuern und betreuen. 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 fachliche Zugangssteuerung erfolgt im Prozess „Falleingangsphase“. Im Erstkontakt ist bereits die Fallzuständigkeit festgelegt. Die fallführende Fachkraft führt den Erstkontakt in einem persönlichen Gespräch durch. Sofern ein potentieller Leistungsempfänger im Jugendamt vorstellig wird, klärt die Fachkraft, welche eigenen Handlungsmöglichkeiten vorhanden sind. Neben den eigenen Handlungsmöglichkeiten werden institutionelle Alternativen angeboten, zum Beispiel die Erziehungsberatungsstellen. Kommt die Fachkraft zu der Entscheidung, dass niedrigschwellige Beratungsleistungen ausreichen, endet die Falleingangsphase. Ist die Fachkraft der Meinung, dass ein Bedarf an erzieherischer Hilfe notwendig ist erfolgt die Überleitung in eines der neun Produkte HzE. Hier erfolgt eine gründliche Anamnese des Falles. Dabei versucht die Fachkraft, möglichst alle beteiligten Institutionen durch Gespräche, Stellungnahmen und Diagnostikberichte einzubeziehen. Auch die Mitwirkungsbereitschaft der Leistungsempfänger wird in diesem Prozessschritt bereits geklärt. Die Koordination der einzelnen Gespräche mit unterschiedlichen Teilnehmern bedarf gewisser zeitlicher Kapazitäten. Selten besteht nach nur einem Gespräch der Entschluss, welche Hilfe die notwendige und geeignete Hilfe ist.

Die Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind im Handbuch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe festgelegt. Herausgeber des Handbuchs ist das Kommunale Bildungswerk Berlin. Die sachliche und örtliche Zuständigkeit wird primär im ASD geklärt. Sobald die Fallakte bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe eingeht erfolgt eine zweite Prüfung der örtlichen Zuständigkeit. Hier wird auch verbindlich vorgegeben, dass etwaige Kostenerstattungsansprüche zu klären sind.

Die Auswahl des passenden ambulanten Leistungsanbieters erfolgt anhand eines digitalen Anbieterverzeichnisses. Das Anbieterverzeichnis steht allen Fachkräften im Fachverfahren zur Verfügung. Es umfasst die Leistungsvereinbarungen und Entgelte der freien Träger. Bislang werden Erfahrungswerte nicht im Anbieterverzeichnis berücksichtigt. Gerade die Suche nach eine stationären Träger erfordert oftmals eine bundesweite Recherche.

Das Sachgebiet 51/2 des Jugendamtes hat bislang keinen strukturierten Prozess, um die Wirkung einzelner Hilfen trägerspezifisch auszuwerten. Im ASD steht im enger Austausch zu den ortsansässigen Trägern. Im Rahmen der Hilfeplangespräche wird die Wirkung der erzieherischen Hilfe regelmäßig evaluiert. Hierfür reicht der zuständige Leistungserbringer halbjährliche Berichte ein. Diese werden gemeinsam zwischen den Fachkräften des ASD, dem Leistenerbringer und Leistungsempfänger besprochen und bewertet. Ziel des Kreises Düren ist es, über die engmaschigen Hilfeplangespräche, frühzeitige Entwicklungen festzustellen um bei Bedarf gegenwirken zu können. Hilfeplangespräche finden mindestens in halbjährlichen Intervallen statt. Bei Bedarf auch engmaschiger.

Im ASD bestehen mündliche Vorgaben über die Laufzeiten der Maßnahmen. Ambulante Hilfen werden für sechs Monate befristet. Stationäre Hilfen werden hingegen nicht befristet. Alle sechs Monate erfolgt die Hilfeplanfortschreibung. Hierfür wird der Fall in der Teamberatung erneut vorgestellt. Danach kann ein neuer Bewilligungsbescheid durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe erstellt werden. Der ASD hat bislang keine Obergrenzen für Fachleistungsstunden vorgegeben. In der Praxis werden bislang ca. 16 Fachleistungsstunden als Mittelwert bewilligt. Diese werden nicht als Kontingente für mehrere Monate vergeben. Die Träger müssen konstant diese Fachleistungsstunden abrufen. Eine Anrechnung nicht verbrauchter Fachleistungsstunden in den

Folgemonat ist nicht möglich. Über die Reduzierung von Fachleistungsstunden wird in jedem Hilfeplangespräch gesprochen. Stationäre Hilfefälle mit einem Tagessatz größer als 200 Euro werden durch die Amtsleitung genehmigt. Ambulante Hilfen mit Laufzeiten von mehr als zwei Jahren werden durch die Teamleitung des Regionalteams bewilligt.

➔ **Empfehlung**
Das Kreisjugendamt sollte ein Maß an maximal zu bewilligenden Fachleistungsstunden definieren und im Handbuch verbindlich festhalten. Hierzu sollten Regelungen bestehen, wer welche Hilfen in welchem Umfang bewilligen kann. Auch die in der Praxis gelebten Laufzeitbegrenzungen sollten im Handbuch verankert sein.

Auswirkungen der Corona Pandemie

Im Betrachtungsjahr 2020 wurde die Arbeit und damit einhergehend die Fallsteuerung der Jugendämter durch die Corona-Pandemie erheblich beeinflusst. Der Kreis Düren hat die bestehenden Prozessabläufe zeitnah angepasst. Fachkräfte wurden anteilig ins Home-Office geschickt und mit entsprechender EDV-Ausstattung versehen. Hierdurch sollte verhindert werden, dass die gesamte Abteilung des Kreisjugendamtes durch Quarantäneverordnungen zum Stillstand kommt. Die bestehenden Standards der Hilfeplanung konnten beibehalten werden. Laut Aussage des Kreisjugendamtes kam es zu keinem erhöhten Fallaufkommen. Die Präsenz in jedem Team wurde so gestaltet, dass Kindeswohlgefährdungen immer bearbeitet werden konnten. Dafür notwendige Hausbesuche fanden immer persönlich statt. Im Controlling des Kreisjugendamtes konnte festgestellt werden, dass die Fallzahlen zu Beginn der Pandemie rückläufig waren. Aktuell steigen die Fallzahlen jedoch stark an. Ob hier ein direkter Zusammenhang zur Corona-Pandemie besteht, lässt sich abschließend nicht beurteilen.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

➔ Die Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden standardisiert anhand eines eigenen Handbuchs bearbeitet. Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden dabei konsequent geprüft.

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 Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im **Kreis Düren** werden durch das hierfür bestehende Handbuch vorgegeben. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe des Kreises wird in der Regel erstmalig in den Prozess der Hilfeplanung eingebunden, wenn eine Kopie des Hilfefalls zur Prüfung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe eingeht. In Ausnahmefällen erfolgt bereits die Einbindung vor der Hilfeinstallation. Dies wird immer dann gemacht, wenn unklare Zuständigkeitsverhältnisse vorliegen.

Ein wesentliches Aufgabenfeld der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen. Das Kreisjugendamt nutzt zur Prüfung etwaiger Kostenerstattungsansprüche unterschiedliche Fachliteratur. Einerseits das Handbuch der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, andererseits die Arbeitsanweisung des Landesjugendamtes sowie der Arbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter für Kostenerstattungen nach §§ 89, 89d SBG VIII. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Hilfefälle in einem Expertenrunde aus Amtsleitung, Sachgebietsleitung ASD und Teamleitung des Regionalteams zu besprechen.

Auch während die Hilfefälle laufen, prüft die Sachbearbeitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe fortlaufend, ob sich Sachverhalte verändert haben, die nun einen Kostenerstattungsanspruch auslösen können. Hierzu sind die Fachkräfte im ASD angehalten alle Sachverhalte mitzuteilen, welche eine Änderung hervorrufen können. Zahlungsvorgänge werden in der Finanzsoftware ins Soll gestellt und durch das Controlling des Jugendamtes überwacht.

4.5.2 Prozesskontrollen

➔ **Feststellung**
Prozessintegrierte Kontrollen sind im Verfahrensablauf der Hilfeplanung standardisiert geregelt. Prozessunabhängige Kontrollen finden statt. Standards sind hierfür jedoch nicht festgelegt.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mithilfe der Prozesskontrollen sollen die Verantwortlichen nachvollziehen können, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards eingehalten sowie die Aufgaben rechtmäßig erledigt werden.

Prozessintegrierte Kontrollen werden im **Kreis Düren** durch den klar strukturierten Verfahrensablauf des Hilfeprozesses durchgeführt. Für jede Hilfeart ist ein Prozessablauf schriftlich beschrieben. Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird durch die jeweilige Teamleitung kontrolliert. Die Genehmigung der Hilfe erfolgt nach erfolgter Teamberatung durch die fallführende Fachkraft. Die Teamleitung zeichnet den Hilfefall gegen. Der Prozessablauf garantiert, dass das 4-Augen-Prinzip bei jeder Hilfebewilligung eingehalten wird.

Prozessunabhängige Kontrollen finden im Kreis Düren auch statt. Dies passiert jedoch nicht nach vorgegebenen Verfahrensweisen. In der Praxis werden Hilfefälle unterjährig auf die Einhaltung der Standards kontrolliert, wenn diese Fälle an die Leitungskräfte herangetragen werden, außergewöhnlich hohe Aufwendungen je Hilfefall bestehen oder Beschwerden vorliegen.

➔ **Empfehlung**
Das Kreisjugendamt sollte einen Standard für prozessunabhängige Kontrollen definieren. Zum Beispiel könnte festgelegt werden, dass die Teamleitungen und/oder die Sachgebietsleitung von jeder Fachkraft zwei Hilfepläne je Jahr auf Einhaltung der Standards kontrolliert. Die Ergebnisse sollten protokolliert werden.

Das vom Kreis eingesetzte Fachverfahren stellt technische Plausibilitätsprüfungen sicher. Hierfür sind für die Eingabe von Hilfefällen Pflichtfelder deklariert, ohne deren Bearbeitung die Anlage eines Hilfefalles nicht möglich ist. Wiedervorlagen werden im Fachverfahren ebenfalls hin-

terlegt. Dies ist jedoch nicht als Pflichtfeld deklariert. Für die regelmäßige Durchführung der Hilfeplangespräche erhalten die Fachkräfte aus dem Fachverfahren Hinweise, sofern das Feld Wiedervorlage gefüllt ist. Eine zentrale Übersicht über anstehende Hilfeplangespräche ist automatisiert vorhanden. Im Sozialen Dienst werden die Bescheide durch die Fachkräfte des ASD erstellt. An den Bescheid gebunden ist immer der Hilfeplan. Das Fachverfahren bildet die anstehenden Bescheide ab und somit auch die anstehenden Hilfeplangespräche. Zusätzlich erfolgt eine Kontrolle in der Wirtschaften Jugendhilfe.

4.6 Personaleinsatz

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren verfügt über keine Personalbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst. Auch der Richtwert der gpaNRW wird bislang nicht berücksichtigt.

Ein Kreis 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 der Kreis sein Personal auch qualitativ gut einarbeiten sowie qualifizieren.

Der **Kreis Düren** verfügt über kein eigenes Personalbemessungsverfahren. Mit Erstellung des Handbuchs des ASD wurden bereits die Prozesse umfangreich beschrieben und mit mittleren Bearbeitungszeiten hinterlegt. Diese mittleren Bearbeitungszeiten wurden von der Kreisverwaltung bislang nicht offiziell anerkannt. Entsprechend können diese Zeiten nicht zur Personalbemessung verwendet werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte eine Personalbemessung für den ASD durchführen. Hierfür sollte der Kreis ein Personalbemessungsverfahren entwickeln.

Durch die Änderung des SGB VIII im Jahr 2021 schreibt der Gesetzgeber die Personalbemessung, anhand eines Personalbemessungsverfahrens, im § 79 Abs. 3 SGB VIII vor. Wie die Jugendämter entsprechend zu verfahren haben ist noch nicht abschließend geklärt. Die Landesjugendämter haben die unterschiedlichen Verfahren der Personalbemessung zusammengefasst.[17] In einem weiteren Schritt entwickelt die Arbeitsgruppe auf Landesebene Empfehlungen zur Personalbemessung in den Allgemeinen Sozialen Diensten.

Vakante Stellen werden im ASD zeitnah ausgeschrieben. Eine formale Stellenwiederbesetzungssperre existiert nicht. Freiwerdende Stellen aktuell zu besetzen wird, laut eigener Wahrnehmung, immer schwieriger. Im Rahmen der Haushaltsaufstellungen 2020 wurde drei über-

[17] vgl. LVR und LWL, Wie viel Personal braucht das Jugendamt? Stand Juni 2022

planmäßige Stellen für den ASD bewilligt. Diese Stellen sollen als Puffer für ungeplante Vakanzen dienen. Darüber hinaus bietet der Kreis Düren Praktikantinnen und Praktikanten eine Tätigkeit als studentische Hilfskraft an. Für den Kreis Düren ist dies ein Erfolgsrezept.

➔ **Feststellung**
Für die Einarbeitung neuer Fachkräfte besteht im Kreisjugendamt kein eigenes Einarbeitungskonzept.

Ein wesentlicher Faktor zur Gewinnung neuer Mitarbeiter sind die vorhandenen Arbeitsbedingen. Grundlegend obliegt es der Kreisverwaltung diese zu gestalten. Im Kreis Düren sind dies zum Beispiel flexible Arbeitszeiten, unbefristete Arbeitsverträge, Fortbildungen und die Möglichkeit zur Nutzung von Homeoffice. Um die Arbeit im ASD attraktiv zu gestalten setzt das Kreisjugendamt zusätzlich diverse Maßnahmen ein. Hierzu gehören die Fortbildungsreihe „Neu im ASD“, Supervision und ein Coaching durch eine erfahrene Fachkraft.

Um die Arbeit im ASD nach einheitlichem Schema durchzuführen, sollte ein eigenes Einarbeitungskonzept bestehen. Dieses besteht im Kreis Düren nicht. Der Kreis Düren arbeitet jedoch an einem sogenannten Wissenskompendium. Dies kann als ein Baustein eines Einarbeitungskonzeptes verstanden werden.

➔ **Empfehlung**
Das Kreisjugendamt sollte ein eigenes Einarbeitungskonzept entwickeln. Dadurch wird gewährleistet, dass die eigenen Qualitätsstandards kommuniziert und vermittelt werden.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	33	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	131	84	118	147	182	236	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.

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

4.6.1 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.

- Das Kreisjugendamt in Düren übersteigt im Jahr 2020 mit den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD den Median im Vergleich und liegt dabei knapp über dem gpa-Richtwert.

Der ASD bearbeitet 2020 durchschnittlich 33 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Der gpa-Richtwert wird überschritten. Berücksichtigt wurden in 2020 42,08 Vollzeit-Stellen und 1.381 Hilfefälle. Im Jahr 2019 wurden bei 38,95 Stellen insgesamt 1.339 Hilfeplanfälle bearbeitet, was einer Bearbeitung von 34 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle entspricht.

4.6.2 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.

- Die Wirtschaftliche Jugendhilfe beim Kreis Düren liegt im Jahr 2020 bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle unterhalb des Median. Auch der gpa-Richtwert wird unterschritten.

Die WiJu hat im Jahr 2020 durchschnittlich 131 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit liegt der Kreis Düren unterhalb des Median des Vergleiches und auch unterhalb des gpa-Richtwertes. Berücksichtigt wurden 1.381 Hilfeplanfälle und 10,55 Vollzeit-Stellen in 2020. Im Jahr 2019 wurden mit 11,11 Vollzeit-Stellen rund 1.339 Fälle bearbeitet. Im Jahr 2019 läge die Kennzahl somit bei 120 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Kreis Düren hat einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Höhe von 681 Euro. Belastend auf den Fehlbetrag wirkt die zweithöchste Falldichte HzE im interkommunalen Vergleich.

Ein Kreis 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. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert.

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung des **Kreis Düren** entspricht nahezu der Produktgruppe 06.363 sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien. Notwendige Korrekturen zur Datenerhebung hat das Kreisjugendamt vorgenommen. Die Aufwendungen und Erträge entsprechen der Datenanforderung der gpaNRW.

Die gpaNRW erhebt im Rahmen der Prüfung standardmäßig Daten für die Jahre 2017 bis 2020.

Fehlbetrag HzE Kreis Düren in Euro

	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzE absolut	19.577.272	20.616.433	23.842.513	23.035.067
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	572	607	705	681

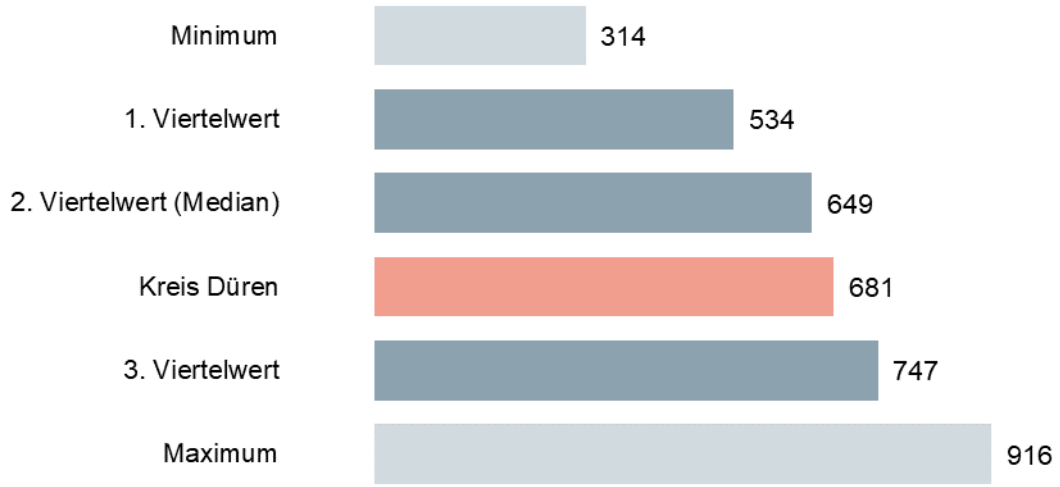
Als Vergleichsjahr für diesen Bericht werden die Werte des Jahres 2020 zugrunde gelegt. Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung des Kreises Düren steigt nahezu kontinuierlich an und beträgt im Jahr 2020 23,04 Mio. Euro. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen (25,77 Mio. Euro) und die Personalaufwendungen (3,15 Mio. Euro) beeinflusst. Innerhalb des Betrachtungszeitraums 2017 bis 2020 sinken die Transferaufwendungen von 26,90 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 25,77 Mio. Euro im Jahr 2020. Die sinkenden Transferaufwendungen begründen sich nicht in rückläufigen Fallzahlen. Die Hilfefälle steigen von 1.270 im Jahr 2017 auf 1.381 Hilfefälle im Jahr 2020. Vielmehr ist es dem Kreisjugendamt gelungen den Anteil ambulanter Hilfefälle auszubauen. Waren 2017 knapp 50 Prozent der Hilfefälle für ambulante Leistungen, so sind 2020 knapp 60 Prozent ambulante Hilfefälle vorhanden. Dies begünstigt die Transferaufwendungen im Betrachtungszeitraum.

Neben sinkenden Aufwendungen sinken die Erträge im Kreisjugendamt. Waren 2017 knapp 11,82 Mio. Euro Erträge vorhanden, so betragen diese 2020 noch 8,72 Mio. Euro. Der Rückgang der Erträge ist im hohen Maße auf die rückläufigen Fallzahlen für minderjährige unbegleitete Ausländer (UMA) zurückzuführen. Die Fallzahlen sinken um nahezu 45 Prozent.

Dadurch, dass die Erträge stärker sinken als die Transferaufwendungen, kommt es zu einem steigenden Fehlbetrag HzE im Betrachtungszeitraum.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020

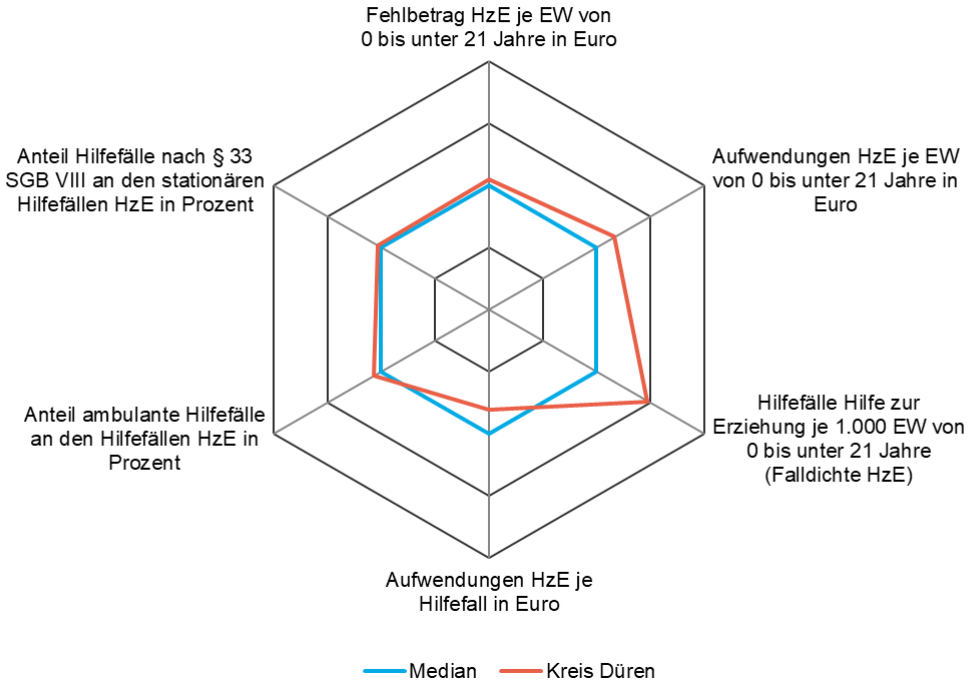


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der **Kreis Düren** hat einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich. Der Fehlbetrag wird durch die sehr hohe Falldichte im Kreis Düren belastet, vgl. hierzu Kapitel 4.7.1.4.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des Kreises 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 EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ und „Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (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 Kennzahl „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

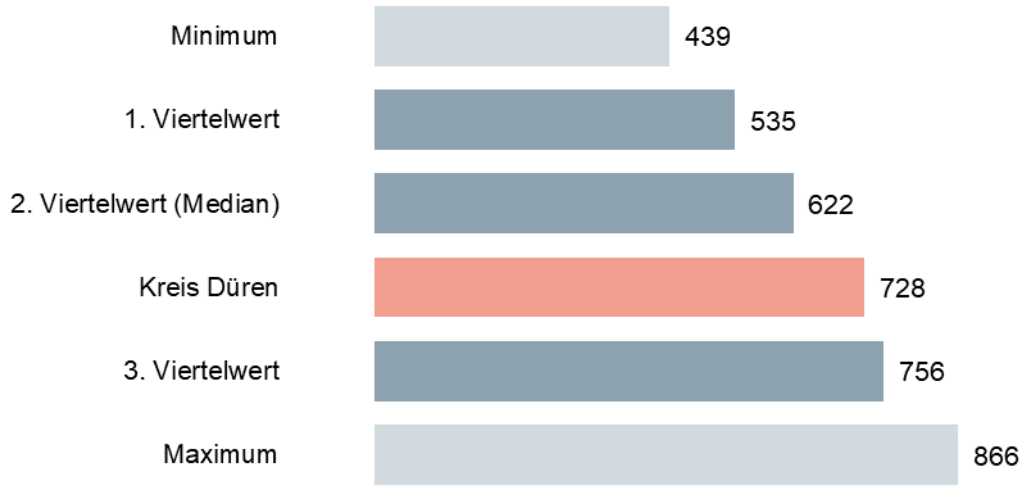
4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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 des Kreises 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 überdurchschnittlichen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren werden durch die vierthöchste Falldichte im interkommunalen Vergleich negativ beeinflusst.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

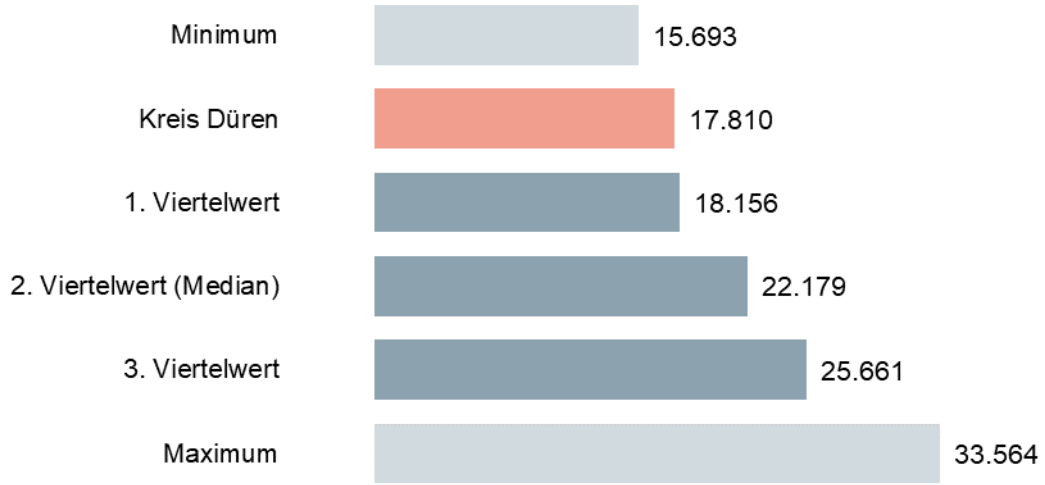
Der Kreis Düren hat überdurchschnittlich hohe Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Positiv ist jedoch die Entwicklung der Jahre 2017 bis 2020 zu bewerten.

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

2017	2018	2019	2020
737	756	777	728

Trotz steigender Aufwendungen in Einwohnerbezug der Jahre 2018 und 2019 ist es dem Kreis Düren gelungen, die Aufwendungen 2020 zu reduzieren. Maßgeblichen Einfluss nimmt der Rückgang stationärer Hilfefälle von 2018 mit 651 Hilfefällen auf 558 Hilfefälle im Jahr 2020. Gleichzeitig steigen die ambulanten Hilfefälle massiv an (vgl. Kapitel 4.7.1.2). Die überdurchschnittlichen Aufwendungen stehen in Korrelation zu der sehr hohen Falldichte. Trotz niedriger Aufwendungen je Hilfefall hat der Kreis Düren überdurchschnittliche Aufwendungen im Einwohnerbezug. Dies resultiert aus der zweithöchsten Falldichte im interkommunalen Vergleich.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall Kreis Düren in Euro

2017	2018	2019	2020
19.854	19.170	19.618	17.810

Die bereits beschriebene Verschiebung rückläufiger stationärer Hilfefälle bei gleichzeitig steigenden ambulanten Hilfefällen führt zu niedrigen Aufwendungen je Hilfefall. Nur drei Kreise haben niedrigere durchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall, als der Kreis Düren.

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

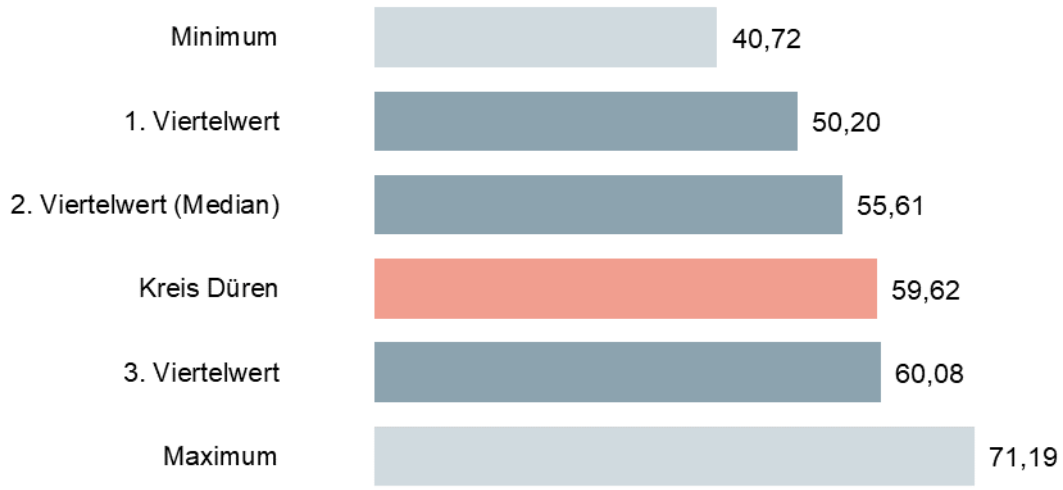
Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.544	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	30.012	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Erwähnenswert sind die niedrigen stationären Aufwendungen je Hilfefall. Der Kreis Düren zählt zum Viertel der Kreise mit den niedrigsten Aufwendungen. Einerseits begünstigen die vielen Hilfefälle der Vollzeitpflege die Aufwendungen, andererseits die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung. Beide Hilfearten zusammen machen 448 Hilfefälle von 558 stationären Hilfefällen aus.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle muss im Kontext der Falldichten beurteilt werden. Dies wirkt sich, aufgrund der insgesamt hohen Fallzahlen, nur in geringerem Umfang positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Der **Kreis Düren** hat einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle. Generell ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle positiv zu bewerten, wenn gleichzeitig niedrige Falldichten vorhanden sind. Niedrige Falldichten nehmen in der Regel begünstigenden Einfluss auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen im Einwohnerbezug. Im Kreis Düren sind die Falldichten jedoch ein belastendes Merkmal.

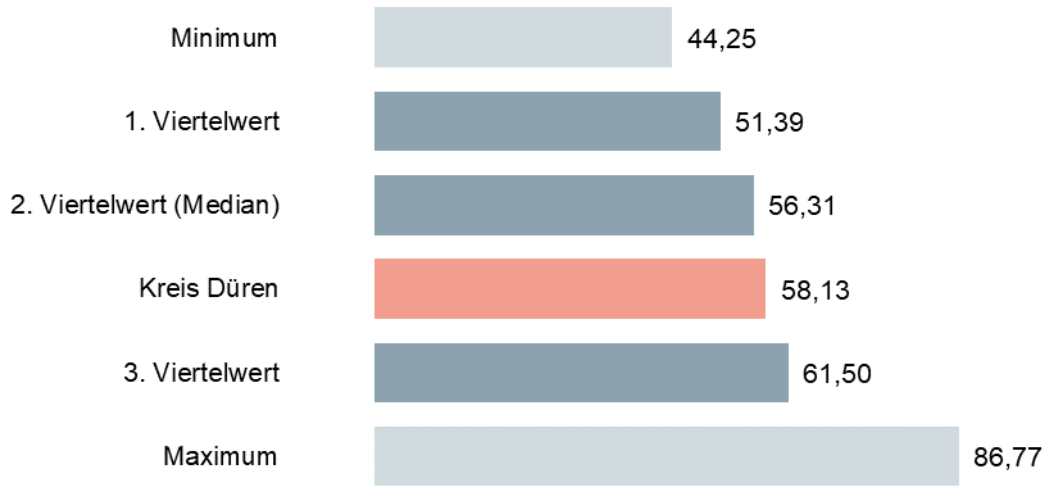
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung ambulant je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant) 2020

Trotz der dritthöchsten ambulanten Falldichte zählt der Kreis nicht zu den Kreisen mit dem höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle. Hier wird deutlich, dass sehr viele stationäre Hilfefälle vorhanden sind.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der hohe Anteil der Vollzeitpflegefälle muss ebenfalls im Kontext der Falldichten beurteilt werden. Trotz sehr hoher Falldichte im Bereich der Vollzeitpflege gehört der Kreis Düren nicht zu den Kreisen mit dem höchsten Anteil Vollzeitpflegefälle. Dies begründet sich in der hohen stationären Falldichte.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Positiv zu bewerten ist der hohe Anteil an Hilfefälle in Vollzeitpflege an den gesamten stationären Hilfefällen im **Kreis Düren**. Der Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflege muss im Kreis Düren im Kontext der Falldichte der Vollzeitpflege und der stationären Falldichte bewertet werden. Die Falldichte der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII ist hoch. Hier zählt der Kreis zum Viertel der Kreise mit der höchsten Falldichte. Eine hohe Falldichte im Bereich der Vollzeitpflege ist positiv zu bewerten, da kostenintensivere Hilfearten vermieden werden. Trotz der hohen Falldichte der Vollzeitpflege gehört der Kreis Düren nicht zum Viertel der Kreise mit dem höchsten Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege. Dies begründet sich in der stationären Falldichte.

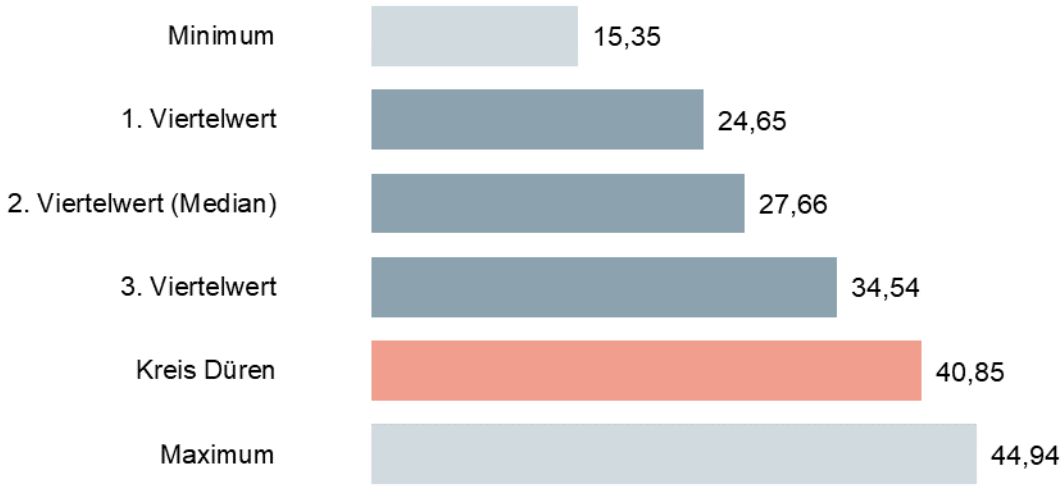
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung stationär je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär) 2020

Die sehr hohe stationäre Falldichte ist negativ zu bewerten, da neben den Fällen der Vollzeitpflege viele weitere, kostenintensive Hilfefälle vorhanden sind. Die vielen weiteren stationären Hilfefälle bewirken somit, dass der Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflege, trotz hoher Falldichte der Vollzeitpflege, überdurchschnittlich ausfällt.

4.7.1.4 Falldichte HzE

➔ **Feststellung**
Die sehr hohe Falldichte HzE ist kritisch zu bewerten. Die Falldichte HzE belastet den Fehlbetrag und die Aufwendungen im Einwohnerbezug.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Lediglich drei Kreise im interkommunalen Vergleich haben eine höhere Falldichte als der Kreis Düren. Der Kreis Düren hat den höchsten Anteil Arbeitslose im SGB II-Bezug (Arbeitslosenquote 15 bis 24 Jahre) sowie die zweitmeisten Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildender Schulen. Diese soziostrukturellen Rahmenbedingungen können einen vermehrten Einsatz erzieherischer Hilfen begründen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die beiden Kennzahlen lediglich einen Teil der Adressaten erzieherischer Hilfen ansprechen.

Der Kreis Düren hat die Prozesse und Standards ausführlich beschrieben. Auch wertet der Kreis die HzE-Entwicklung in einzelnen kreisangehörigen Kommunen aus und versucht Angebote dort zu schaffen, wo sie benötigt werden. Die Prozesse und Standards sowie die Auswertung der Strukturen spiegeln sich allerdings nicht in der Falldichte wieder.

Entwicklung der Hilfefälle Kreis Düren

Fallzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	632	687	735	823
Stationäre Hilfefälle	638	651	604	558
Hilfefälle gesamt	1.270	1.339	1.339	1.381

Ambulante und stationäre Falldichte HzE in Promille 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Falldichte in Promille	24,35	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Stationäre Falldichte in Promille	16,50	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

Die Entwicklung der Fallzahlen zeigt die bereits beschriebene massive Steigerung bei den ambulanten Hilfefällen. Es fällt auf, dass die gesamten Hilfefälle HzE steigen. Rechnerisch sinken die stationären Hilfefälle, vor allen Dingen begründet durch weniger Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer. Generell sind die ambulante Falldichte, die stationäre Falldichte und die gesamte Falldichte HzE im Kreis Düren kritisch zu bewerten. Sehr hohe Falldichten können ein Indikator sein, dass die beschriebenen Standards nicht ausreichen oder gegebenenfalls verschärft werden müssen. Die sehr hohe Falldichte HzE stellt somit ein belastendes Merkmal für den Fehlbetrag und die Aufwendungen im Einwohnerbezug dar.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die Entwicklung der Hilfefälle weiterhin auswerten und bei weiteren Steigerungen Maßnahmen entwickeln, wie dem entgegengewirkt werden kann.

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Entwicklung der Fallzahlen der einzelnen Hilfearten differenziert dar.

Fallzahlen nach Hilfearten Kreis Düren

	2017	2018	2019	2020
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	12	8	17	22
Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII	0	0	0	0
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	1	0	0	0
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	69	60	67	75
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	177	210	203	234
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	38	38	35	34
Intensive Sozialpädagogische Einzelhilfen nach § 35 SGB VIII ambulant	1	1	1	0
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ambulant	224	252	305	358
davon für Integrationshelfer	38	72	117	149
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII ambulant	111	118	107	100
davon für UMA	0	3	9	6
ambulante Hilfefälle gesamt	**632**	**687**	**735**	**823**
ambulante Hilfen für UMA	**0**	**6**	**19**	**14**
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	290	289	294	297
davon für UMA	2	1	1	2

	2017	2018	2019	2020
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	218	214	188	152
davon für UMA	32	26	14	5
Intensive Sozialpädagogische Einzelhilfen nach § 35 SGB VIII stationär	6	6	4	2
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	19	29	24	23
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	105	113	94	84
davon Hilfen für UMA	38	40	25	12
stationäre Hilfefälle gesamt	**638**	**651**	**604**	**558**
stationäre Hilfen für UMA	**76**	**68**	**40**	**20**
Hilfefälle HzE insgesamt	**1.270**	**1.339**	**1.339**	**1.381**

Die mit Abstand prägende ambulante Hilfeart ist die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Hier kommt es zu massiven Sprüngen im Bereich der Hilfefälle Integrationshelfer. Diese steigen von 2017 mit 38 Hilfefällen auf 149 Hilfefälle im Jahr 2020. Auch die Transferaufwendungen steigen massiv an. Lag der Transferaufwand für Integrationshelfer im Jahr 2017 bei 1,1 Mio. Euro, so beträgt dieser im Jahr 2020 bereits 3,25 Mio. Euro.

Im stationären Bereich sind die Vollzeitpflege und die Heimerziehung die Hilfearten mit den meisten Fallzahlen. Die stationären Fallzahlen sind in 2020 deutlich zurückgegangen. Der Rückgang der stationären Fallzahlen ist in großen Teilen mit dem Rückgang der Fallzahlen für UMA zu begründen.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

4.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.289	5.966	7.662	9.446	11.276	14.032	26

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	6,92	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Der **Kreis Düren** hat insgesamt rund 1,47 Mio. Euro für 234 Hilfefälle in SPFH aufgewendet. Die Hilfefälle der SPFH stellen rund 17 Prozent aller Hilfefälle HzE dar. Im Zeitreihenverlauf sind die Fallzahlen der SPFH von 2017 bis 2020 stark gestiegen. Die Fallzahlen steigen im Jahreseckvergleich um 32 Prozent, wobei die Aufwendungen um knapp 25 Prozent ansteigen. Dies wirkt sich auf die Aufwendungen je Hilfefall aus. 2017 kostete ein Hilfefall noch 6.669 Euro, 2020 sind es 6.289 Euro. Trotz niedriger Aufwendungen je Hilfefall sind die Aufwendungen im Einwohnerbezug überdurchschnittlich. Dies begründet sich in der hohen Falldichte. Der Kreis Düren positioniert sich in der Nähe des 3. Viertelwertes.

Laufzeiten der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	73,89	43,10	54,81	64,00	73,89	87,23	21
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	26,11	12,77	26,11	36,00	45,19	56,90	21

Beim Kreis Düren weisen im Jahr 2020 rund 74 Prozent der beendeten Fälle eine kurze Laufzeit auf. Das bedeutet, dass der Kreis Hilfen der SPFH schneller beendet, als 75 Prozent der Vergleichskreise. Trotz niedriger Laufzeiten der Hilfefälle der SPFH hat der Kreis Düren eine hohe Falldichte. Für den Kreis Düren ist es positiv, dass knapp 74 Prozent der Hilfefälle schnell beendet werden. Anderenfalls würde die Falldichte im Bereich der SPFH noch höher ausfallen.

4.7.2.2 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück.
Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung den ambulanten Hilfen zu.

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	39.171	23.846	28.598	33.889	39.535	60.852	24
Hilfefälle § 32 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 32 SGB VIII)	1,00	0,00	0,15	0,39	0,81	2,44	27

Der **Kreis Düren** hat insgesamt rund 1,33 Mio. Euro für 34 Hilfefälle in Erziehung in einer Tagesgruppe aufgewendet. Die Aufwendungen je Hilfefall sind hoch. Die Falldichte ist ebenfalls hoch. Die hohe Falldichte, kombiniert mit hohen Aufwendungen je Hilfefall ergibt hohe Aufwendungen im Einwohnerbezug. Je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren entstehen Aufwendungen von 39,20 Euro. Der Kreis Düren zählt hiermit zum Viertel der Kreise mit den höchsten Aufwendungen.

Der Kreis Düren führt insgesamt sechs Tagesgruppen bei drei Trägern. Nicht in jeder Kommune werden Leistungen der Tagesgruppe vorgehalten. Die Tagesgruppe wird bewusst vom Kreis angeboten, da die Offene Ganztagsschule häufig nicht über ausreichend qualifiziertes Personal verfügt, um den vielfältigen Problemlagen der Kinder gerecht zu werden. Das Angebot könnte quantitativ vom Kreis noch ausgeweitet werden, da es aktuell Wartelisten für die Tagesgruppe gibt. Eine Ausweitung ist aktuell jedoch nicht geplant.

4.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern /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 hohe Falldichte der Vollzeitpflege ist positiv zu bewerten, da hierdurch andere, kostenintensivere stationäre Maßnahmen verhindert werden.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.616	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	8,80	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27

Der **Kreis Düren** hat im Jahr 2020 insgesamt rund 3,75 Mio. Euro für 297 Hilfefälle in Vollzeitpflege aufgewendet. Für wie viele Hilfefälle der Kreis einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern nach § 86 Abs. 6 SGB VIII hat, konnte nicht ausgewertet werden. Ebenfalls kann der Kreis Düren die Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an ein anderes Jugendamt nicht auswerten.

Die Aufwendungen sind seit 2017 leicht gestiegen. Gleiches gilt für die Fallzahlen. Im Jahr 2020 werden lediglich 13,79 Prozent der Aufwendungen HzE für Vollzeitpflege erbracht. Die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall sind sehr niedrig. Über die Falldichte der Vollzeitpflege ist erkennbar, dass der Kreis Düren die Vollzeitpflege sehr intensiv nutzt. Dies ist positiv zu bewerten, da hierdurch andere, kostenintensivere stationäre Maßnahmen vermieden werden.

Rund zehn Prozent der Hilfefälle in Vollzeitpflege sind in professionellen Erziehungsstellen. Die durchschnittlichen Aufwendungen dieser professionellen Erziehungsstellen liegen bei rund 50.000 Euro im Jahr. Durch den geringen Anteil der Erziehungsstellen können die Aufwendungen je Hilfefall jedoch niedrig gehalten werden.

Der Kreis hat einen Spezialdienst für die Hilfefälle der Vollzeitpflege. Im Jahr 2020 betrug die Personalausstattung des Pflegekinderdienstes 8,35 Vollzeit-Stellen. Die Prozesse im Pflegekinderdienst orientieren sich am Handbuch der Pflegekinderhilfe vom Deutschen Jugendinstitut und ein Fachkonzept für die Leistungen des Pflegekinderdienstes liegt vor. Dieses wurde bereits vom Jugendhilfeausschuss beschlossen. Die Mitarbeiter des Pflegekinderdienstes übernehmen die klassischen Aufgaben wie

- Akquise,
- Eignungsprüfung,
- Qualifizierung und
- Vermittlung und Begleitung der Vollzeitpflege.

Die Hilfeplanung wird durch die Fachkräfte des Pflegekinderdienstes durchgeführt, wenn die Personensorgeberechtigten den gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Zuständigkeitsbereichs haben. Ab dem Moment, in der ein Pflegekind in die Pflegefamilie aufgenommen wird, erfolgt die entsprechende Fallübergabe an die Fachkraft.

Auch im Kreis Düren wird es zunehmend schwieriger, geeignete Pflegefamilien zu finden. Der Kreis sensibilisiert die Einwohner für die Vollzeitpflege. Werbung wird über das Internet, Presse Plakate und Flyer sowie Informationsveranstaltungen gemacht. Sofern sich potenzielle Pflegeeltern beim Kreis melden, durchlaufen diese ein Bewerberverfahren.

4.7.2.4 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.

- Der Kreis Düren hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung. Lediglich die hohe Falldichte ist kritisch zu bewerten.

Der **Kreis Düren** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	57.660	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	4,48	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	258	84,72	184	261	314	417	27

Dem Kreis Düren sind im Jahr 2020 Aufwendungen von 8,74 Mio. Euro entstanden. Diesen Aufwendungen standen 152 Hilfefälle gegenüber. Die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung sind sehr niedrig. Hier zählt der Kreis zum Viertel der Kreise mit den geringsten Aufwendungen. Negativ wirkt sich die sehr hohe Falldichte für Heimerziehung im interkommunalen Vergleich aus. Die Falldichte im Kreis beträgt 4,48 Promille. Die hohe Falldichte kann teilweise über die langen Laufzeiten der Hilfefälle erklärt werden. Rund 35 Prozent der Hilfefälle für Heimerziehung im Kreis Düren laufen länger als 36 Monate. Kein Kreis im Vergleich hat einen höheren Wert. Dies nimmt negativen Einfluss auf die Falldichte der Heimerziehung. Monetär betrachtet ist die Heimerziehung im Kreis Düren die Hilfeart, welche den größten Einfluss auf den Fehlbetrag HzE je Einwohner nimmt. 35,52 Prozent der gesamten Aufwendungen HzE entfallen auf die Heimerziehung. Dies ist ein unterdurchschnittlicher Wert, trotz sehr hoher Falldichte.

Positiv zu bewerten ist die Entwicklung der Hilfefälle der Heimerziehung. Der monetäre Aufwand sinkt von 11,05 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 8,74 Mio. Euro im Jahr 2020. Die Fallzahlen sinken proportional stärker von 218 auf 152 Hilfefälle, vor allen Dingen begünstigt durch den Rückgang der Fallzahlen für UMA. Der einzelne Hilfefall ist im Betrachtungszeitraum somit deutlich teurer geworden. Lagen die Aufwendungen je Hilfefall im Jahr 2017 bei 50.670 Euro, so betragen die Aufwendungen 2020 bereits 57.660 Euro.

Hilfefälle für Auslandsunterbringungen sind im Kreis Düren seit 2019 nicht mehr vorhanden. Waren 2017 noch 5,41 Hilfefälle für Auslandsunterbringungen vorhanden, so betragen diese im Jahr 2020 lediglich 0,08 Hilfefälle.

Der Kreis Düren hat klare Rahmenbedingungen im ASD geschaffen. Stationäre Hilfefälle werden nur dann gewährt, wenn keine anderen Optionen mehr möglich sind. Der Kreis arbeitet nach dem Grundsatz familienerhaltend zu beraten. Nur in äußersten familiären Krisensituationen wird kurzfristig eine stationäre Unterbringung durchgeführt. Der Kreis verfolgt das Ziel, die Kinder und Jugendlichen ortsnah unterzubringen. Der Kreis Düren definiert die ortsnahe Unterbringung auf die Nachbarkreise Euskirchen, Heinsberg und die Städteregion Aachen. In ungefähr 60 Prozent der Heimfälle erfolgte die ortsnahe Unterbringung. Das Kreisjugendamt hat vermehrt das Problem, dass die ortsnahe Unterbringung nicht mehr ein einflussnehmendes Kriterium ist. Vielmehr besteht die Schwierigkeit, überhaupt geeignete stationäre Angebote zu finden.

Einen wesentlichen Aspekt zur Beurteilung der Unterbringung sieht die gpaNRW in der Durchführung der Hilfeplangespräche vor Ort. Den Fachkräften wird hierdurch die Möglichkeit geboten, den Klienten in seinem vertrauten Umfeld zu erleben. Auch hilft es den Fachkräften, die Qualität des Trägers besser einzuordnen. Der Kreis Düren führt die Hilfeplangespräche immer in der Einrichtung durch.

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

- **Feststellung**
  Die Aufwendungen im Einwohnerbezug sind sehr hoch. Diese werden durch die höchste Falldichte im interkommunalen Vergleich beeinflusst.

Der **Kreis Düren** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.429	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.211	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	21.799	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	163	23,85	54,07	88,67	116	188	27
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	41,58	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	63.682	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Verhältnis abgelehnte ambulante Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	17,86	0,64	2,79	13,96	25,36	64,47	14

Der Kreis Düren hat für Leistungen der Eingliederungshilfe im Jahr 2020 5,51 Mio. Euro aufgewendet. Dem gegenüber stehen 382 Hilfefälle. Der Großteil der Aufwendungen entstand für ambulante Hilfefälle für Integrationshelfer. Aufwendungen von 3,25 Mio. Euro stehen 149 Hilfefällen gegenüber. Der Kreis Düren gehört bei den Aufwendungen je Hilfefall Integrationshelfer zum Viertel der Kreise mit den höchsten Aufwendungen. Da die Aufwendungen je Hilfefall Integrationshelfer höher sind als die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall, stellen die Hilfefälle für Integrationshelfer ein belastendes Merkmal dar.

Entwicklung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Kreis Düren

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Transferaufwendungen in Euro	1.752.868	1.394.207	3.456.887	4.017.349
Ambulante Transferaufwendungen für Integrationshelfer in Euro	1.100.466	1.812.212	2.733.182	3.248.025
Stationäre Transferaufwendungen in Euro	1.661.459	1.887.757	1.561.021	1.490.796
Transferaufwendungen gesamt in Euro	3.414.327	4.281.964	5.017.908	5.508.145
Ambulante Hilfefälle	224	252	305	358
Ambulante Hilfefälle für Integrationshelfer	38	72	117	149
Stationäre Hilfefälle	19	29	24	23
Hilfefälle gesamt	243	281	329	381

Betrachtet man die Aufwendungen im Jahreseckvergleich, so steigen diese um 61 Prozent an. Die gesamten Hilfefälle steigen um knapp 57 Prozent. Auffallend ist der Vergleich bei den ambulanten Leistungen für Integrationshelfer. Die Aufwendungen steigen von 1,10 Mio. Euro auf 3,25 Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 195 Prozent. Die Steigerung bei der Anzahl der Hilfefälle fällt nochmals deutlich höher aus. Die Hilfefälle steigen um 292 Prozent an. Diese Entwicklung spiegelt sich in der Falldichte der Eingliederungshilfe wider.

Hilfefälle Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre 2020 (Falldichte § 35a SGB VIII)

Hilfefälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung) 2020

Der bereits ausgeführte starke Anstieg der Fallzahlen spiegelt sich auch in der Falldichte wieder. Lag die Falldichte 2017 noch bei 7,11 Promille, so beträgt sie 2020 bereits 11,29 Promille. Die beschriebenen Entwicklungen im Bereich der I-Helfer machen sich auch in der Falldichte für Hilfefälle für Integrationshelfer bemerkbar. Hier zählt der Kreis Düren zum Viertel der Kreise mit der höchsten Falldichte.

Aufgrund der Fallzahlensteigerung im Bereich der Eingliederungshilfen/I-Helfer hat das Kreisjugendamt verschiedene Maßnahmen ergriffen. Ein zentraler Ansatz des Kreises ist der Einsatz systemischer Inklusionsassistenzen. Hierfür wurde durch das Amt für Schule und Weiterbildung das „Modellprojekt zum systemischen Einsatz von Inklusionsassistenzen in Schulen im Kreis Düren“ (MosIK-DN) entwickelt. Ziel ist es, durch den Einsatz von Unterstützungskräften in den Schulen die Inklusion von Kindern mit herausforderndem Verhalten zu verbessern. Die Schule soll durch diese zusätzlichen festen Kräfte in der jeweiligen Schule in ihrem Bildungs- und Erziehungsauftrag für alle Kinder gestärkt werden.

Die in der Schule tätigen Inklusionsassistenten können sowohl in Einzelbetreuung als auch in kleinen Gruppen oder im Klassenverband in Kooperation mit der anwesenden Lehrkraft die Schülerinnen und Schüler unterstützen. Dies gestaltet sich zum einen schwierig, da die Eingliederungshilfe eine Einzelfallhilfe darstellt und Bedarfe oftmals kurzfristig entstehen und im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften gewährt werden müssen.

Zum anderen ist das Projekt (MosIK-DN) bislang nur an sechs Schulen im Kreisgebiet etabliert und daher profitiert bei weitem nicht jede Schule von dem beschriebenen Projekt.

Zukünftig plant der Kreis Düren an zwei Pilotschulen Integrationshelfer fest einzusetzen. An drei Schulen im Kreis Düren ist ein erhöhter Einsatz von Integrationshelfern feststellbar. Beispielsweise werden derzeit an einer Förderschule in 13 Schulklassen insgesamt 36 Schulbegleiter eingesetzt. In einer IL-Klasse – intensives Lernen – mit einer Klassengröße von acht Schülern sind aktuell vier Integrationshilfen eingesetzt.

Ziel ist es, die Anzahl der Integrationshelfer im Klassenverband auf das notwendige Maß zu reduzieren, so dass künftig nach Möglichkeit immer mehrere Kinder von einem Inklusionshelfer bedarfsgerecht betreut werden (Kostenbremse). Die Evaluation dieser Strategiemaßnahmen wird durch das Kreisjugendamt fortlaufend durchgeführt. Die Strategiemaßnahmen werden in Richtung der Fallzahlen und der inhaltlichen Ausgestaltung analysiert. Auf Grundlage dieser Ergebnisse werden auch noch weitere Steuerungsmaßnahmen umgesetzt:

Es findet eine intensive Schnittstellenkooperation an Schwerpunktschulen mit auffallend vielen Schulbegleitern an ihren Schulen statt. Um dies umzusetzen, wurde bereits im Jahr 2020 die Fallverteilung sozialräumlich gestaltet, damit den Schulen die zuständigen pädagogischen Fachkräfte bekannt sind.

In Absprache mit den Schulleitungen wurde ein sogenanntes Integrationshelfertableau eingeführt, um immer eine aktuelle Gesamtschau der in den Schulklassen tätigen Schulbegleiterinnen und Schulbegleiter zu haben. Diese Übersicht wird bei Neufällen und auch bei Weitergewährungen von Integrationshilfen als Entscheidungshilfe hinzugezogen, um „Pooling“ und die Anzahl der Integrationshelferinnen und Integrationshelfern prüfen zu können.

Persönliche Gespräche mit Schulleitungen und Lehrpersonal sollen dazu beitragen, als Verantwortungsgemeinschaft die Möglichkeit des "Poolings" zu nutzen und auch abzuklären, ob das Projekt MosIK (infrastrukturelles Modell der Inklusionsassistenz im Kreis Düren) bereits an der Schule etabliert ist.

Ebenso wurden mit dem Chefarzt des Sozialpädiatrischen Zentrums Düren-Birkesdorf Gespräche zu den ansteigenden Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe geführt. Es wurde deutlich darum gebeten, die begutachtenden Ärzte auf die konsequente Einhaltung der medizinischen Leitlinien hinzuweisen.

Auch die Kooperation mit anderen örtlichen Jugendhilfeträgern und dem Sozialamt soll dazu beitragen, dass trägerübergreifend Pooling-Maßnahmen umgesetzt werden.

Laut Aussage des Kreisjugendamtes ist im Kreisgebiet ein neuer Anbietermarkt für Leistungen für Schulbegleitungen entstanden. Die Schulen selber beraten die Eltern aktiv auf die Möglichkeiten der Eingliederungshilfen. Dies hängt damit zusammen, dass das Schulsystem nicht ausreichend ausgestattet ist und die Jugendhilfe als Ausfallbürge fungiert.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die Entwicklung im Bereich der Eingliederungshilfen weiterhin engmaschig steuern. Die fortlaufende Analyse und die daraus resultierende Maßnahmenentwicklung kann dem Kreis helfen, den rasanten Anstieg in Teilen zu bremsen.

Der Kreis Düren hat seit Jahren einen eigenen Spezialdienst zur Bearbeitung der Hilfen nach § 35a SGB VIII. Im Jahr 2020 waren 5,91 Vollzeit-Stellen im Spezialdienst vorhanden. Eine Vollzeit-Stelle Eingliederungshilfe bearbeitet 65 Hilfeplanfälle. Hier zählt der Kreis zum Viertel der

Kreise mit der höchsten Fallbelastung. Eine adäquate Personalausstattung ist wichtig, damit gesetzliche Fristen und Vertretungsregelungen eingehalten werden. Gerade die Wahrung gesetzlicher Fristen nach § 14 SGB IX ist zentrale Aufgabe des Spezialdienstes. Sofern Leistungen beim Kreis beantragt werden, muss binnen zwei Wochen die Leistungspflicht geprüft sein. Erfolgt dies nicht innerhalb der gesetzlichen Frist, wird der Kreis automatisch „leistender Rehabilitationsträger“ und muss die Kosten des Hilfefalles übernehmen (§ 14 Abs. 2 SGB IX).

Bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung orientiert sich der Kreis an der Handlungsempfehlung des Landschaftsverbands Rheinland und den eigenen Qualitätsstandards aus dem Handbuch. Das Handbuch beschreibt die Prozesse der Eingliederungshilfen im Produkt 8. Im Handbuch werden die durchzuführenden Aktivitäten seitens der Fachkraft ausgiebig beschrieben. Neben dem Antrag auf Eingliederungshilfen für Teilleistungsstörungen bedarf es insbesondere einer medizinisch/fachlichen Stellungnahme zu einer drohenden seelischen Gesundheitsstörung nach ICD 10 der WHO. Die Fachkräfte im Spezialdienst sind für die sozialpädagogische Klärung der Teilhabebeeinträchtigung aufgrund des Abweichens von der seelischen Gesundheit zuständig. Hierfür werden unterschiedliche Stellungnahmen, zum Beispiel. von Lehrkräften, angefordert. Jeder Fall wird im Fallforum zwischen den Fachkräften besprochen.

➔ **Feststellung**
Das Kreisjugendamt führt Hospitationen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext in Einzelfällen durch. Die Qualitätsstandards enthalten keine Regelung zu Hospitationen.

Einen wesentlichen Verfahrensschritt zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sieht die gpaNRW in der Hospitation im Schulunterricht, sofern die Teilleistungsstörung den schulischen Kontext berührt. Im Handbuch befinden sich zu Hospitationen im Schulunterricht keine Informationen. Laut Aussage des Kreisjugendamtes werden Hospitationen in Einzelfällen durchgeführt. Sofern Leistungen der Eingliederungshilfe die Schule betreffen, wird durch das Kreisjugendamt ein Schulbericht eingefordert.

➔ **Empfehlung**
Das Kreisjugendamt solle zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext verbindliche Hospitationen durchführen. Der Standard sollte im Handbuch des ASD verbindlich aufgenommen und die Personalausstattung angepasst werden.

4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat die höchste Falldichte für Hilfefälle junger Volljährige im interkommunalen Vergleich.

Der **Kreis Düren** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.338	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	13,32	4,09	8,56	10,29	12,15	15,99	26
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.880	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	29.043	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	11.561	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	39.543	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	514	123	436	514	620	1.033	27

Dem Kreis Düren sind 2020 Aufwendungen von 2,82 Mio. Euro für 184 Hilfefälle entstanden. Die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall sind die niedrigsten im Vergleich. Dies begründet sich darin, dass der Anteil der ambulanten Hilfefälle mit 54,46 Prozent interkommunal ein hoher Wert ist. Hinzu kommt, dass die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall die niedrigsten im interkommunalen Vergleich sind. Auffällig ist, dass die bereits in Kapitel 4.7.2.5 beschriebenen Hilfefälle der Eingliederungshilfe auch die meisten ambulanten Hilfefälle für junge Volljährige ausmachen. 63 Prozent der ambulanten Hilfefälle für junge Volljährige sind für Hilfefälle der Eingliederungshilfen.

Die Hilfefälle für junge Volljährige im Kreis Düren sind von hoher Bedeutung. Dies lässt sich am Anteil der Hilfefälle junge Volljährige an den Hilfefällen HzE gesamt erkennen. 13,32 Prozent aller Hilfefälle betreffen die jungen Volljährigen. Lediglich zwei Kreise haben einen höheren Anteil an Hilfefällen als der Kreis Düren. Der hohe Anteil an Hilfefällen für junge Volljährige spiegelt sich ebenfalls in der Falldichte wider.

Hilfefälle junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	33,50	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII ambulant)	18,25	1,05	6,30	7,11	9,72	18,25	27
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII stationäre)	15,26	2,65	8,09	11,01	13,45	21,95	27

Die Falldichte § 41 SGB VIII ist die höchste im Vergleich. Die Falldichte wird vor allen Dingen durch die höchste Falldichte im ambulanten Bereich beeinflusst. Die hohen Falldichten nehmen Einfluss auf die Aufwendungen im Einwohnerbezug.

Ambulante Aufwendungen je EW von 18 bis unter 21 Jahren in Euro 2020

Trotz der niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall bewirkt die höchste Falldichte, dass die Aufwendungen im Einwohnerbezug durchschnittlich sind.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die Hilfefälle für junge Volljährige kritisch analysieren. Es sollte geprüft werden, warum im Kreis die Falldichte so hoch ist. Zudem sollten Maßnahmen entwickelt werden, wie die Falldichte reduziert werden kann.

Die stationären Aufwendungen je Hilfefall betragen 29.043 Euro. Dies ist ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Das Ergebnis wird durch den überdurchschnittlichen Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege beeinflusst. Des Weiteren beeinflussen die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung die stationären Aufwendungen je Hilfefall positiv. Der Kreis gehört zum Viertel der Kreise mit den geringsten Aufwendungen.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat keinen eigenen Standard zur Verselbstständigung. Die Verselbstständigung ist Bestandteil der Leistungsbeschreibung der freien Träger.

Das Kreisjugendamt hat die Voraussetzungen an die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige definiert, analog den Hilfefällen für Minderjährige. Die Hilfen für junge Volljährige werden im Handbuch Qualitätssicherung im Produkt 6 beschrieben. Möchte ein junger Volljähriger Leistungen in Anspruch nehmen, muss hierfür eigenständig ein Antrag auf Hilfe zur Erziehung ausge-

füllt werden. Leistungen für junge Volljährige werden intensiv geprüft und begleitet. Die Mitwirkungsbereitschaft ist dabei zwingende Voraussetzung, um Hilfen zu integrieren. Die Hilfen werden maximal bis zum 21. Lebensjahr bewilligt. Hilfeplangespräche sind spätestens alle sechs Monate durchzuführen, bei Bedarf in kürzeren Abständen. Die Verselbstständigung wird in jedem Hilfefall individuell geplant und ist fester Bestandteil der Hilfeplangespräche. Der Kreis Düren hat in seinem Handbuch hierfür ein eigenes Produkt Hilfe zur Verselbstständigung entwickelt. Dies zeigt die Wichtigkeit für den Kreis Düren. Der Kreis hat als Standard für die Ergebnisqualität definiert, dass der junge Volljährige bereit und in der Lage sein muss, im Rahmen seiner Ressourcen eigenständig zu leben. Alternativ muss der junge Volljährige in ein anderes Hilfesystem überführt werden. Ein eigenes Konzept zur Verselbstständigung besteht hingegen nicht. Im Kontext stationärer Hilfen wird bei der Wahl des Leistungserbringers darauf geachtet, dass die jungen Volljährigen bei der Verselbstständigung unterstützt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte einen eigenen Standard zur Verselbstständigung entwickeln. Ein eigener Standard zur Verselbstständigung kann helfen, die aktuell höchste Falldichte bei Hilfefällen für junge Volljährige zu reduzieren.

4.7.3 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.

➔ Der Kreis Düren hat niedrige Aufwendungen je Hilfefall UMA. Ein Drittel dieser Hilfefälle ist für ambulante Hilfen. Dies begünstigt die Aufwendungen je Hilfefall.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	32.529	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	2,44	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	1,00	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Im Jahr 2020 sind dem **Kreis Düren** Aufwendungen von 1,1 Mio. Euro für 34 Hilfefälle entstanden. Die Aufwendungen je Hilfefall unbegleitete minderjährige Ausländer sind unterdurch-

schnittlich. Dies begründet sich in den ambulanten Hilfefällen für UMA. Rund ein Drittel der Hilfen werden im ambulanten Kontext durchgeführt. Von 34 Hilfefällen entfallen zwölf Hilfefälle (rund 35 Prozent) auf stationäre Hilfefälle für junge Volljährige. Der einzelne Hilfefall verursacht niedrige Aufwendungen. Dies nimmt somit auch Einfluss auf die Aufwendungen je Hilfefall UMA.

Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer ist unterdurchschnittlich. Dies muss jedoch im Zusammenhang mit der insgesamt sehr hohen Falldichte beurteilt werden. Der Kreis Düren hat die zweithöchste Falldichte HzE. Die Hilfefälle der UMA machen somit nur einen Bruchteil der gesamten Hilfefälle aus. Als Maßstab, ob eine hohe Fallbelastungen durch Hilfefälle für UMA vorhanden ist, ist die Falldichte UMA geeignet. Die Falldichte mit 1,00 Promille ist unterdurchschnittlich. Hier zeigt sich, dass der Kreis Düren weniger Hilfefälle für UMA hat als andere Kreise.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Hilfe zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Über das Präventionskonzept verfügt der Kreis bereits in Teilen über eine Gesamtstrategie. Zusätzlich wird im Haushalt des Kreises ein strategisches Produktziel mit Maßnahmen und Kennzahlen abgebildet.	146	E1	Der Kreis sollte die Maßnahmen zur Zielerreichung und Kennzahlen weiter schärfen. So könnte zum Beispiel der Erfolg der Rückführungsoption durch eine Rückführungsquote gemessen werden. Bei Abweichungen der Zielerreichung sind konkrete Maßnahmen entsprechend abzuleiten.	147
F2	Der Kreis Düren verfügt bereits über eine Vielzahl von Auswertungen zum Finanzcontrolling. Ein ganzheitlicher Ansatz diese unterschiedlichen Auswertungen zusammenzuführen und teilweise zu erweitern, besteht bislang nicht.	147	E2	Der Kreis Düren sollte die bisherigen Auswertungen zum Finanzcontrolling in einem Controllingbericht bündeln. Die bestehende Prognoserechnung könnte um Kennzahlen und Zielwerte ergänzt werden. Bestenfalls wären Auswertungen bis auf Ebene der Sozialräume möglich. Zusätzlich sollte ein System zur Ableitung von Maßnahmen im Falle negativer Entwicklungen erarbeitet werden.	148
F3	Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein einzelfallübergreifendes und strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten, sozialräumlichen Aspekten oder trägerspezifisch zu messen, besteht nicht. Qualitative Aspekte, wie Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden, werden ebenfalls nicht strukturiert ausgewertet.	148	E3	Der Kreis Düren sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Ebenfalls sollten Informationen über Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden ermittelt werden. Im Idealfall werden die hierausgewonnenen Informationen in den neu zu entwickelnden Controllingbericht aufgenommen.	149
Verfahrensstandards					
F4	Der Kreis Düren hat die Prozess- und Qualitätsstandards für den ASD in zahlreichen Einzeldokumenten ausführlich beschrieben. Dies erschwert den Beschäftigten das Auffinden von Informationen.	149	E4	Der Kreis Düren sollte die Einzeldokumente zu einem Handbuch zusammenfassen. Dies fördert die Übersichtlichkeit und kann neuen Fachkräften helfen, sich schneller innerhalb der Prozesse zurecht zu finden.	150
F5	Der Kreis Düren hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren im Handbuch beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	151	E5.1	Die gelebten Standards zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme sollten im Handbuch des ASD verbindlich geregelt sein.	152

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Das Kreisjugendamt sollte die Rückkehroption in ihren Standards berücksichtigen. Hierzu sollte das Kreisjugendamt definieren, wie Rückführungsarbeit im Detail durchzuführen ist. Die Ergebnisse kann das Kreisjugendamt in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.	153
F6	Im Jugendamt des Kreises Düren werden Standards zur Fallsteuerung vorgegeben und kontrolliert. Wirtschaftliche Aspekte bei der Wahl des Leistungserbringers werden bislang nicht berücksichtigt.	153	E6	Das Kreisjugendamt sollte ein Maß an maximal zu bewilligenden Fachleistungsstunden definieren und im Handbuch verbindlich festhalten. Hierzu sollten Regelungen bestehen, wer welche Hilfen in welchem Umfang bewilligen kann. Auch die in der Praxis gelebten Laufzeitbegrenzungen sollten im Handbuch verankert sein.	155
F7	Prozessintegrierte Kontrollen sind im Verfahrensablauf der Hilfeplanung standardisiert geregelt. Prozessunabhängige Kontrollen finden statt. Standards sind hierfür jedoch nicht festgelegt.	156	E7	Das Kreisjugendamt sollte einen Standard für prozessunabhängige Kontrollen definieren. Zum Beispiel könnte festgelegt werden, dass die Teamleitungen und/oder die Sachgebietsleitung von jeder Fachkraft zwei Hilfepläne je Jahr auf Einhaltung der Standards kontrolliert. Die Ergebnisse sollten protokolliert werden.	156
Personaleinsatz					
F8	Der Kreis Düren verfügt über keine Personalbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst. Auch der Richtwert der gpaNRW wird bislang nicht berücksichtigt.	157	E8	Der Kreis Düren sollte eine Personalbemessung für den ASD durchführen. Hierfür sollte der Kreis ein Personalbemessungsverfahren entwickeln.	157
F9	Für die Einarbeitung neuer Fachkräfte besteht im Kreisjugendamt kein eigenes Einarbeitungskonzept.	158	E9	Das Kreisjugendamt sollte ein eigenes Einarbeitungskonzept entwickeln. Dadurch wird gewährleistet, dass die eigenen Qualitätsstandards kommuniziert und vermittelt werden.	158
Leistungsgewährung					
F10	Die sehr hohe Falldichte HzE ist kritisch zu bewerten. Die Falldichte HzE belastet den Fehlbetrag und die Aufwendungen im Einwohnerbezug.	168	E10	Der Kreis Düren sollte die Entwicklung der Hilfefälle weiterhin auswerten und bei weiteren Steigerungen Maßnahmen entwickeln, wie dem entgegengewirkt werden kann.	170
F11	Die Aufwendungen im Einwohnerbezug sind sehr hoch. Diese werden durch die höchste Falldichte im interkommunalen Vergleich beeinflusst.	176	E11	Der Kreis Düren sollte die Entwicklung im Bereich der Eingliederungshilfen weiterhin engmaschig steuern. Die fortlaufende Analyse und die daraus resultierende Maßnahmenentwicklung kann dem Kreis helfen, den rasanten Anstieg in Teilen zu bremsen.	179

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F12	Das Kreisjugendamt führt Hospitationen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext in Einzelfällen durch. Die Qualitätsstandards enthalten keine Regelung zu Hospitationen.	180	E12	Das Kreisjugendamt solle zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext verbindliche Hospitationen durchführen. Der Standard sollte im Handbuch des ASD verbindlich aufgenommen und die Personalausstattung angepasst werden.	180
F13	Der Kreis Düren hat die höchste Falldichte für Hilfefälle junger Volljährige im interkommunalen Vergleich.	180	E13	Der Kreis Düren sollte die Hilfefälle für junge Volljährige kritisch analysieren. Es sollte geprüft werden, warum im Kreis die Falldichte so hoch ist. Zudem sollten Maßnahmen entwickelt werden, wie die Falldichte reduziert werden kann.	182
F14	Der Kreis Düren hat keinen eigenen Standard zur Verselbstständigung. Die Verselbstständigung ist Bestandteil der Leistungsbeschreibung der freien Träger.	182	E14	Der Kreis Düren sollte einen eigenen Standard zur Verselbstständigung entwickeln. Ein eigener Standard zur Verselbstständigung kann helfen, die aktuell höchste Falldichte bei Hilfefällen für junge Volljährige zu reduzieren.	183

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes zum 31.12. nach IT.NRW 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	172.006	172.387	172.989	173.422
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	28.071	27.998	28.114	28.313
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	34.197	33.965	33.819	33.802
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	6.126	5.967	5.705	5.489

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	25.208.634	25.664.675	26.261.974	24.592.925
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	737	756	777	728

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.854	19.170	19.618	17.810
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	5.267.736	5.973.564	7.269.095	7.856.715
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.341	8.689	9.896	9.544
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	19.940.898	19.691.112	18.992.879	16.736.210
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	31.250	30.233	31.438	30.012
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	37,13	39,42	39,58	40,85
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	49,74	51,35	54,87	59,62
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	49,09	48,69	52,95	58,13

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	72.951	100.056	180.247	159.572
Hilfefälle	12,08	8,42	17,00	22,00
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.178.119	1.324.763	1.363.089	1.470.092
Hilfefälle	177	210	203	234
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	1.621.244	1.416.857	1.382.306	1.325.142

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle	37,50	37,83	35,08	33,83
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	3.479.736	3.381.891	3.581.783	3.751.062
Hilfefälle	290	289	294	297
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	11.046.153	10.535.202	10.449.212	8.735.532
Hilfefälle	218	214	188	152
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	121.383	115.128	361.614	326.796
Hilfefälle	7,33	7,17	4,91	1,67
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	3.414.327	4.281.964	5.017.908	5.508.145
Hilfefälle	243	280	328	382
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	3.927.656	4.122.699	3.469.753	2.820.615
Hilfefälle	215	231	201	184
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	35,15	38,77	35,27	33,50
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	3.927.904	3.478.808	2.055.312	1.095.261
Hilfefälle	75,71	73,83	58,71	33,67

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreis Düren im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege 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 erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

Hilfe zur Pflege

Die **Hilfe zur Pflege** ist im Kreis Düren sowie in allen anderen Kreisen eine erhebliche Belastung für den Haushalt. So betrugen die **Transferaufwendungen** für die Hilfe zur Pflege im Jahr 2020 12,7 Mio. Euro. Die bedarfsgerechte und wirtschaftliche pflegerische Versorgung wird den Kreis auch in Zukunft vor Herausforderungen stellen. Grund hierfür sind neben den gesetzlichen Änderungen auch der demografische Wandel sowie der zunehmende Fachkräftemangel.

Im Vergleich zu den anderen Kreisen hat der Kreis Düren an der gesamten Bevölkerung gemessen weniger hochbetagte Menschen ab 80 Jahren. Bei den **sozialen Strukturen** positioniert sich der Kreis schlechter als viele andere Kreise. So weist er eine hohe SGB II-Quote sowie ein niedriges Einkommensniveau auf. Aufgrund dieser Strukturen ist davon auszugehen, dass im Kreis Düren weniger Menschen die Aufwendungen für Pflegeleistungen, welche den Betrag der Pflegeversicherung übersteigen, aus eigenen Mitteln (Einkommen oder Vermögen) finanzieren können. Dies hat Auswirkungen auf die **Leistungsdichte** Die ambulante Falldichte ist im Kreis Düren durchschnittlich. Die stationäre Leistungsdichte ist hingegen überdurchschnittlich hoch, obwohl der Kreis Düren immer versucht, den Grundsatz „ambulant vor stationär“ so gut es geht umzusetzen. So wird beispielsweise bei Personen unter 85 Jahren und dem Pflegegrad 2 oder 3 vor der Aufnahme in einer stationären Pflegeeinrichtung immer die Heimnotwendigkeit überprüft. Die sozialen Strukturen haben nicht nur Einfluss auf die Anzahl der Leistungsbezieher in einem Kreis, sondern auch auf die Transferaufwendungen. Diese sind für die stationäre Hilfe zur Pflege auf den Leistungsbezieher gerechnet vergleichsweise hoch. Es kann davon ausgegangen werden, dass die soziale Struktur mit dafür verantwortlich ist und viele Pflegebedürftige weniger Einkommen und Vermögen einsetzen können.

Einige Kreise haben sich dazu entschieden, die Durchführung der Aufgaben nach dem SGB XII an die Städte und Gemeinden zu delegieren. Im Kreis Düren wird die stationäre Hilfe zur Pflege

vom Kreis bearbeitet. Die ambulante Hilfe zur Pflege wurde an die Städte und Gemeinden delegiert. Die **Fachaufsicht** des Kreis Düren unterstützt hierbei die kreisangehörigen Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung.

Für den Bereich der vollstationären Pflege wurde vom Kreis eine **verbindliche Bedarfsplanung** beschlossen. Ausgeschlossen sind hier die solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen. Es ist positiv, dass die kommunale Pflegeplanung auch Maßnahmen und Hilfen berücksichtigt, die über die Angebote der pflegerischen Versorgung hinausgehen. So will der Kreis dazu beitragen, das Versorgungssystem auch zukünftig passgenau zu gestalten und kontinuierlich zu verbessern.

Die **Pflege- und Wohnberatung** wird zentral vom Kreis ausgeführt. So will der Kreis sicherstellen, dass die potenziellen Pflegebedürftigen optimal und umfassend beraten und unterstützt werden. Zudem leistet die Pflege- und Wohnberatung einen erheblichen Anteil an der Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“.

Das **Fach- und Finanzcontrolling** ist im Kreis Düren gut aufgebaut. Der Kreis erhebt Kennzahlen und auch ein Berichtswesen ist installiert.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW[18]),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

Nicht erfasst werden die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Hilfe zum Lebensunterhalt.

Ziel der Prüfung ist es, auf eventuelle Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungsmechanismen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten. Im Fokus der

[18] Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

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

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den Kreisen in NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

5.3 Demografische Entwicklung

- Im Vergleich zu den anderen Kreisen leben im Kreis Düren an der gesamten Bevölkerung gemessen weniger hochbetagte Menschen ab 80 Jahren. Dies soll sich nach den Prognosen auch in den nächsten Jahren nicht ändern.
- Die Anzahl der Menschen im Alter von 45 bis unter 65 Jahren wird im Kreis Düren zukünftig zurückgehen. Somit stehen immer weniger pflegende Angehörige zur Verfügung, die die pflegebedürftigen Menschen zu Hause versorgen können. Dies wird den Kreis vor eine große Herausforderung stellen.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2020 und 2040*

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	30,52	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	15,05	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	6,46	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	25,17	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	19,90	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	9,45	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

*Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres; Quelle:IT.NRW.

Sowohl die Bevölkerungsentwicklung (Prognosen der Zunahme der älteren Bevölkerung, familiäre Entwicklungen), als auch die sozialen Strukturen (SGB II-Quote, Kaufkraft, Arbeitslosenquote) gehören zu den nicht steuerbaren Faktoren in der Hilfe zur Pflege.

Im **Kreis Düren** leben im Jahr 2020 vergleichsweise wenig Einwohnerinnen und Einwohner ab 80 Jahren in Relation zur Gesamtbevölkerung. Da dieser Personenkreis einen erhöhten Pflege- und Unterstützungsaufwand hat, wirkt sich dies begünstigend auf die stationäre Leistungsdichte aus. Auch in Zukunft wird sich der Anteil der Einwohner ab 80 Jahren nicht signifikant verändern. Im Vergleich wird der Anteil der Hochbetagten weiterhin unter dem Median liegen. Auch wenn die Anzahl der Hochbetagten noch gering ist, hat der Kreis Düren einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Einwohnern zwischen 65 und 80 Jahren. Im Jahr 2025 liegt der Anteil nach aktuellen Schätzungen von IT.NRW bei 16,80 Prozent. Dieser Wert positioniert sich unter dem 3. Viertelwert. Wie in vielen anderen Kreisen auch, steigt zwar der Anteil der über 65-jährigen an, der Personenkreis der Menschen unter 65 Jahren nimmt allerdings ab. Somit stehen den hochbetagten Menschen immer weniger Menschen gegenüber, die ihre Angehörigen zuhause pflegen können. Im Jahr 2020 gehört der Kreis Düren bereits zu den 25 Prozent der Kreise mit dem geringsten Anteil an potenziellen Pflegepersonen (Personenkreis im Alter von unter 65 Jahren). Auch in den nächsten Jahren zeigen die Entwicklungen eine Positionierung am 1. Viertelwert. Dieses Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen wird sich zukünftig immer weiter verschärfen und wird den Kreis bei der bedarfsgerechten Versorgung außerhalb und in Einrichtungen vor große Herausforderungen stellen.

Inwieweit Pflegebedürftige heute oder auch zukünftig Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen des Kreises ab. Der Kreis Düren hat im Vergleich zu den anderen Kreisen belastende soziale Strukturen. Die SGB II-Quote[19] ist vergleichsweise hoch. Auch bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke zeigen sich negative Abweichungen von den Werten der anderen im Vergleich enthaltenen Kreise. Dies zeigt sich sowohl beim Einkommensniveau der Bevölkerung, welches auf einem unterdurchschnittlichen Niveau liegt, sowie im geringeren Bruttoinlandsprodukt und in den niedrigeren allgemeinen Deckungsmitteln. Dies lässt zunächst annehmen, dass im Kreis Düren mehr Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII, sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen, als in vielen anderen Kreisen. Zudem ist davon auszugehen, dass die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege vergleichsweise hoch sind, da weniger Einkommen und Vermögen angerechnet werden kann.

In den kommenden Jahren muss sich der Kreis Düren zunehmend mit der Problematik der Altersstruktur, der gesetzlichen Änderungen und des Fachkräftemangels auseinandersetzen. Da diese Entwicklungen mit steigenden Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege einhergehen, aber wenig steuerbare Einflussfaktoren bieten, rücken präventive vorpflegerische Angebote und Maßnahmen zunehmend in den Fokus. Die Angebote müssen auf die veränderte Nachfrage und Entwicklung abgestimmt werden.

Der Kreis Düren hat eine verbindliche Pflegeplanung für den Bereich der vollstationären Pflege mit Ausnahme der solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen. Diese umfasst die Altersentwicklung der Bevölkerung sowie eine Bestandsaufnahme und Analyse der pflegerischen und pflegeergänzenden Versorgung auf Ebene des Kreises und der Städte und Gemeinden.

Eine umfassende Sozialraumanalyse ist im Kreis Düren derzeit in Vorbereitung. Zudem nutzt das Amt 51 „Kinder, Jugend und Familie“ den KECK Atlas.[20] Der "KECK Atlas" ist ein kleinräumiges, auf einzelne Kommunen und Ortsteile bezogenes Monitoring-Instrument.

Der Kreis Düren steht vor einem Strukturwandel. Dieser ergibt sich aus dem absehbaren Ende des Braunkohleabbaus in der Region. Daher hat der Kreis Düren die Wachstumsoffensive 300.000+ ins Leben gerufen. Erklärtes Ziel ist bis 2025 30.000 neue Einwohnerinnen und Einwohner zu begrüßen. In einem ersten Schritt werden eine Vielzahl von Daten erhoben, um die Schwachstellen zu identifizieren und den Kreis Düren möglichst attraktiv zu machen. Auch wenn diese Wachstumsoffensive eher auf jüngere und einkommensstarke Menschen abzielt, könnte es auch Auswirkungen auf die Hilfe zur Pflege haben. So könnten evtl. auch ältere Menschen in den Kreis ziehen und ihren Kindern und Enkelkindern folgen. Vorteilhaft könnte es für die Versorgung vor Ort sein. So könnte der Fachkräftemangel evtl. besser abgefangen werden.

[19] Bundesagentur für Arbeit, kostenpflichtige tlw. nicht öffentlich zugängliche Daten

[20] KECK ist ein Online-Atlas, mit dem Kommunen sozio-demografische Entwicklungen in den Sozialräumen darstellen und veröffentlichen können.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege beinhaltet nach der Definition der gpaNRW das ordentliche Ergebnis. Er stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe der Hilfe zur Pflege dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. So nimmt der **Kreis Düren** die Aufgabe der Hilfe zur Pflege für den stationären Bereich mit eigenem Personal wahr. Die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wurde an die kreisangehörigen Gemeinden und Städte delegiert und wird somit nicht durch eigenes Personal bearbeitet. Die Pflege- und Wohnberatung wird zentral vom Kreis durchgeführt.

Für das Vergleichsjahr 2020 liegt der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege im Kreis Düren bei rund 21 Mio. Euro. In den ordentlichen Aufwendungen sind nach Angabe des Kreis Düren die Personalaufwendungen nicht enthalten. Dafür sind aber Vorschüsse an die Pflegeheime enthalten.

Nachfolgend wird der Fehlbetrag für die Jahre 2019 bis 2021 ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege im Kreis Düren gesetzt.

Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher Kreis Düren in Euro

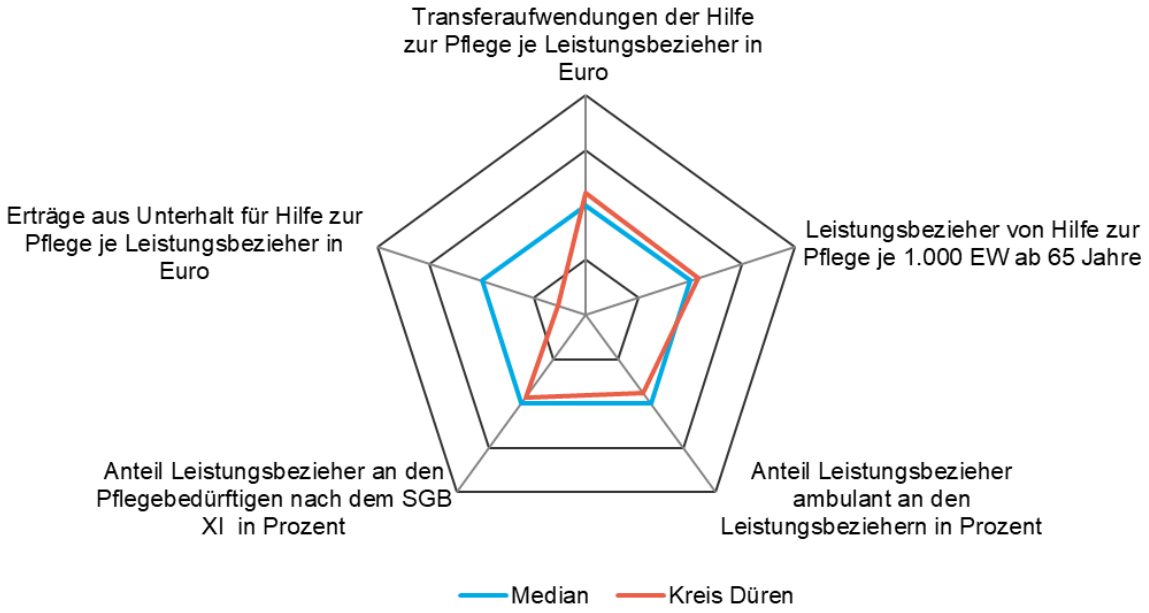
2019	2020	2021
18.357	20.712	21.323

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl „Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ wird beispielsweise maßgeblich von der Kennzahl „Ambulante Quote“ beeinflusst. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregeltes Hilfeverfahren, unterstützt durch Pflegefachkräfte.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal.
- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.
- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Auch gesetzliche Änderungen haben Auswirkungen auf den Fehlbetrag, so die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I - III und die Pflegereform. Diese ist im Prüfzeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- in 2017 mit der Einführung des EEE (einrichtungseinheitlicher Eigenanteil),
- in 2020 die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes und
- in 2022 die Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

Durch den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag steigen die Leistungen der Pflegekassen. Die höheren Leistungen der Pflegekasse werden in 2022 zu reduzierten Aufwendungen in der stationären Hilfe zur Pflege führen. Damit wird der Kreishaushalt entlastet. Allerdings steht dem eine geplante tarifliche Erhöhung der Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Zudem werden zum 01. September 2023 die Personalschlüssel im stationären Bereich durch ein neues Personalbemessungsverfahren abgelöst. Auch die sehr hohe Inflation und die rasant steigenden Energiekosten werden kurz- bis mittelfristig zu einem deutlichen Anstieg der Heimkosten führen. Ob sich beim Kreis Düren tatsächlich längerfristig Einsparungen in der Hilfe zur Pflege ergeben, bleibt abzuwarten.

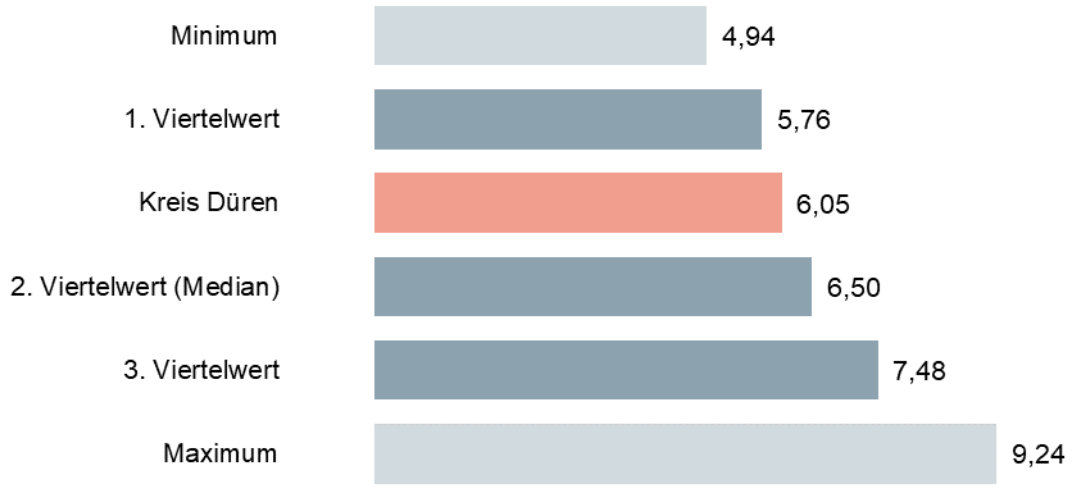
Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2019 bis 2020 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

→ Der Anteil der Leistungsbezieher des SGB XI, die zusätzliche Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, ist im Kreis Düren unterdurchschnittlich.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent 2020



Pflegebedürftige nach dem SGB XI lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der **Kreis Düren** hat einen vergleichsweise geringen Anteil Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Es gibt viele Faktoren, die den Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI beeinflussen. Inwieweit Pflegebedürftige heute oder auch zukünftig Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt zum einen von den sozialen Strukturen eines Kreises ab. Indikatoren hierfür sind beispielsweise die SGB II-Quote und die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner. Der Kreis Düren hat im Vergleich zu den anderen Kreisen belastende soziale Strukturen. Die SGB II-Quote ist vergleichsweise hoch. Auch bei den Strukturmerkmalen zur Wirtschaftskraft zeigen sich negative Abweichungen von den Werten der anderen im Vergleich enthaltenen Kreise. So liegt das Einkommensniveau der Bevölkerung auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Die Kennzahl des Kreises korreliert also zunächst einmal nicht mit den sozialen Strukturen.

Eine Erklärung für den geringen Anteil an Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege wären die familiären Strukturen im Kreis Düren. Wenn diese besonders gut ausgeprägt sind, können auch mehr Pflegebedürftige zu Hause gepflegt werden und müssen keine zusätzlichen Leistungen zur Pflegeversicherung in Anspruch nehmen. Die Pflege könnte so öfter ohne aufstockende Leistungen nach dem SGB XII sichergestellt werden. Eine Auswertung des Kreises zeigt, dass

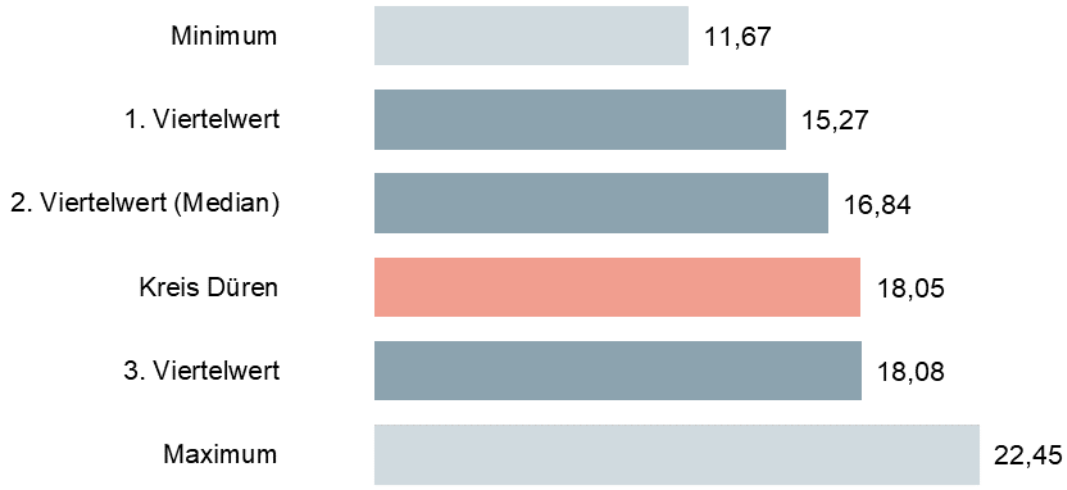
mehr als die Hälfte der ambulanten Leistungsbezieher aus den kreisangehörigen Städten Düren und Jülich kommen. Diese beiden Städte haben die meisten Einwohner im Vergleich. Es kann nach Rücksprache mit dem Kreis Düren davon ausgegangen werden, dass in den anderen Kommunen die familiäre Versorgung auch aufgrund der ländlichen Gegebenheiten besser ist.

5.4.2.2 Leistungsdichte

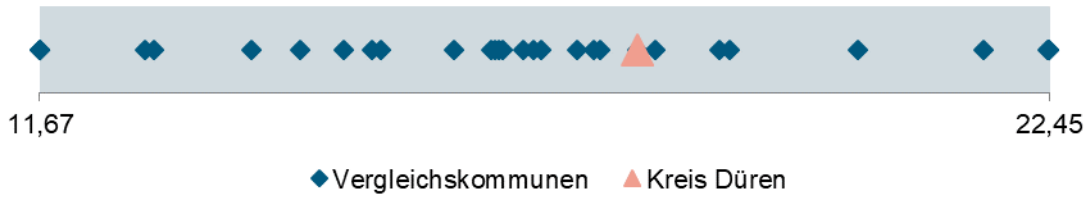
- Der Kreis Düren hat im Vergleich eine überdurchschnittliche Leistungsdichte in der Hilfe zur Pflege. Ausschlaggebend hierfür sind die stationären Leistungsbezieher. Die Anzahl der ambulanten Leistungsbezieher befindet sich hingegen auf einem durchschnittlichen Niveau.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Zeitverlauf hat sich die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Leistungsdichte Düren

	2019	2020	2021
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre	18,59	18,05	16,70
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	2,05	1,76	1,75
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	16,54	16,29	14,94

Die Leistungsdichte im **Kreis Düren** ist in 2020 im Vergleich zum Vorjahr sowohl bei der ambulanten Hilfe zur Pflege als auch bei der stationären Hilfe zur Pflege leicht zurückgegangen. Vom Jahr 2020 auf das Jahr 2021 sinkt die stationäre Leistungsdichte von 16,29 auf 14,94 Prozent. Dies liegt nach Einschätzung des Kreises zu einem Großteil an den Rückständen. Aus den letzten eineinhalb Jahren hat der Kreis ungefähr 300 Fälle noch nicht bearbeitet. Auch wenn nicht alle neuen Fälle Leistungen bewilligt bekommen, wäre die Leistungsdichte in 2021 vermutlich trotzdem um einiges höher.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,76	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	16,29	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Bei der ambulanten Hilfe zur Pflege hat der Kreis Düren durchschnittlich viele Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahren. Bei der stationären Hilfe zur Pflege positioniert sich der Kreis im Jahr 2020 knapp über dem 3. Viertelwert und hat damit vergleichsweise viele Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege.

Die Anzahl der Leistungsbezieher wird im Wesentlichen durch folgende Faktoren beeinflusst:

- soziostrukturelle Rahmenbedingungen (Bevölkerungsstruktur und soziale Strukturen),
- Kosten der Pflege sowie
- Steuerung des Kreises.

Wie bereits in Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung erläutert, hat der Kreis Düren keine belastende Bevölkerungsstruktur. Dies zeigt sich auch bei der ambulanten Leistungsdichte. Der Kreis Düren hat im Vergleich zu den anderen Kreisen durchschnittlich viele Leistungsbezieher der ambulanten Hilfe zur Pflege. Obwohl der Anteil der Einwohner ab 80 Jahren im Kreis Düren unterdurchschnittlich ist und sich sogar unter dem 1. Viertelwert positioniert, hat der Kreis eine überdurchschnittliche Leistungsdichte bei der stationären Hilfe zur Pflege. Hierfür sind die vergleichsweise schlechten sozialen Rahmenbedingungen verantwortlich. Die Kaufkraft je Einwohner wird als Indikator für das Einkommensniveau herangezogen. Die Nettoeinkünfte sind im

Kreis Düren vergleichsweise gering und wirken daher belastend auf die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege. Viele pflegebedürftige Menschen im Kreis Düren können die Pflege nicht mehr durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung decken. Positiv ist, dass es bei den stationären Leistungsbeziehern wenig Fälle in den unteren Pflegegraden gibt.

Im Kreis Düren haben zum Stichtag 31. Juli 2018 einige der Pflegeeinrichtungen die Anforderung nicht erfüllt, 80 Prozent Einzelzimmer vorzuhalten. Insgesamt neun dieser Einrichtungen hat die WTG-Behörde auf Antrag gemäß § 47 Abs. 3 WTG NRW eine Ausnahmegenehmigung erteilt, die Einrichtungen auch ohne Einhaltung der Einzelzimmerquote bis zum 31. Juli 2023 weiter zu betreiben. Voraussetzung für die Erteilung der Ausnahmegenehmigung war jedoch der Verzicht auf die Inanspruchnahme von Pflegewohngeld. Als Konsequenz wurden bei den betroffenen Heimbewohnern die Pflegewohngeldzahlungen zum 31. Juli 2018 eingestellt. Nach Erteilung der Ausnahmegenehmigungen haben die betroffenen Pflegeeinrichtungen den Abschluss einer Vergütungsvereinbarung nach § 75 Abs. 5 Satz 3 SGB XII über die gesondert berechneten Investitionskosten nach § 82 Abs. 4 SGB XI beantragt. Auf der Grundlage dieser Vereinbarungen werden seit dem 01. August 2018 die Investitionskosten nicht mehr als Pflegewohngeld, sondern aus Mitteln der Sozialhilfe gezahlt. In den Jahren 2019 und 2020 kamen neun Fälle hinzu, welche als Selbstzahler das „Ersatz-Pflegewohngeld“ erhalten haben.

Die Leistungsbezieher dieses „Ersatz-Pflegewohngeldes“, die keine Hilfe zur Pflege erhalten, wurden bei den stationären Leistungsbeziehern berücksichtigt. Die Aufwendungen für dieses „Ersatz-Pflegewohngeld“ wurden bei den ordentlichen und stationären Aufwendungen berücksichtigt. Rechnet man diese Leistungsbezieher aus der stationären Leistungsdichte raus, verringert sich die Kennzahl auf 16,13.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Leistungsbezieher in Einrichtungen im Zeitverlauf.

Darstellung Leistungsbezieher in Einrichtungen Kreis Düren im Zeitverlauf

2019	2020	2021
914	919	852

Auch hier geht der Kreis Düren davon aus, dass der Rückgang der Leistungsbezieher von 2020 auf 2021 an den noch nicht bearbeiteten Rückständen liegt.

Die Leistungsbezieher der stationären Hilfe zur Pflege sind, wie bereits oben erläutert, überdurchschnittlich hoch. Der ausschlaggebende Grund liegt im niedrigen Einkommensniveau. Der Kreis Düren versucht den Grundsatz „ambulant vor stationär“ konsequent umzusetzen und hat das Bestreben, alle Pflegebedürftigen die zuhause versorgt werden umfassend zu beraten, um einen Bezug von Leistungen nach dem SGB XII und damit eine eventuelle Heimaufnahme zu verhindern. Die Heimnotwendigkeit wird bei Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern geprüft, wenn diese unter 85 Jahre alt sind und die Pflegegrade 2 oder 3 besitzen. Bei Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern über 85 Jahre oder den Pflegegraden 4 und 5 wird die Heimnotwendigkeit unterstellt. Wenn Selbstzahler zu Sozialhilfebeziehern werden, wird die Heimnotwendigkeit nur bei Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern unter 75 Jahren geprüft. Hier gilt eine sechs monatige Prüfgrenze. Wenn die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner unter 75 Jahren sind und weniger als sechs Monate im Heim leben, wird die Heimnotwendigkeit auch geprüft.

Die Transferaufwendungen werden im nächsten Kapitel näher betrachtet. Auf die Steuerung der Hilfe zur Pflege durch den Kreis Düren wird im weiteren Berichtsverlauf eingegangen.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Düren gehört im Jahr 2020 zu den 25 Prozent der im Vergleich enthaltenen Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Leistungsbezieher. Ausschlaggebend hierfür sind die stationären Transferaufwendungen. Es ist davon auszugehen, dass die sozialen Strukturen maßgeblich verantwortlich für die überdurchschnittlichen stationären Transferaufwendungen sind.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020

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

Im Jahr 2020 gehört der **Kreis Düren** zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher. Ein Grund hierfür ist die unterdurchschnittliche ambulante Quote. In der Regel sind ambulante Hilfen günstiger als stationäre.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	6.382	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	12.905	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Der Kreis gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Transferaufwendungen ambulant im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2021 liegen die ambulanten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher bei 6800 Euro.

Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen hat der Kreis Düren vergleichsweise hohe Aufwendungen. Diese liegen im Jahr 2021 bei 13.271 Euro. Hier wurde sowohl bei den Aufwendungen, als auch bei den Leistungsbeziehern das Ersatz-Pflegewohngeld berücksichtigt. Ohne diesen Personenkreis positioniert sich der Kreis Düren im Jahr 2020 mit 12.602 Euro unter dem Maximum, gehört aber immer noch zu den 25 Prozent der im Vergleich enthaltenen Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Leistungsbezieher. Wie bei der hohen stationären Leistungsdichte kann davon ausgegangen werden, dass der ausschlaggebende Grund im niedrigen Einkommensniveau liegt.

So werden die Pflegebedürftigen im Kreis Düren weniger auf die Sozialhilfe anrechenbares Einkommen und Vermögen haben als in anderen Kreisen. Dies wirkt sich dann negativ auf die Transferaufwendungen aus.

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungseinheitlichen Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte für die stationäre Unterbringung zum 01. Juli 2021, liegt der EEE im Kreis Düren im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland mit 947 Euro unter dem Durchschnitt 1.010 Euro. Der Durchschnitt der Kreise in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe liegt bei 948 Euro. Insgesamt beträgt die durchschnittliche monatliche Zuzahlung für eine vollstationäre Unterbringung im Kreis Düren bei 2.019 Euro. Der Durchschnitt dieser monatlichen Zuzahlung beträgt im Zuständigkeitsbereich des Landschaftsverbandes Rheinlands bei 2.090 Euro und im Zuständigkeitsbereich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe 1.976 Euro.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegewohngeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro	6.725	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher sind im Kreis Düren unterdurchschnittlich.

2019 lagen die Aufwendungen für das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher bei 6.537 Euro.

Für den Kreis bestehen die Aufwendungen für einen stationären Fall aus den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege und dem Pflegewohngeld. Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld sind für die Kreise nur zu einem geringen Teil steuerbar. Die Kommune hat auch hier die Möglichkeit, die Aufwendungen durch den Grundsatz ambulant vor stationär zu steuern. Je mehr Menschen ambulant versorgt werden, umso geringer fallen auch die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen aus.

Mit der Einführung des APG NRW sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anerkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Nach Angaben des Kreis Düren verzichten stationäre Einrichtungen, die die Modernisierungen auf die geänderten baulichen Mindestvorgaben nicht rechtzeitig vorgenommen worden, auf Pflegewohngeld. Wie bereits weiter oben erwähnt, gibt es im Kreis Düren neun Einrichtungen, die aufgrund der fehlenden baulichen Voraussetzungen eine Ausnahmegenehmigung bekommen haben. In diesen stationären Einrichtungen muss auf das Pflegewohngeld verzichtet werden. Seit dem 01. August 2018 werden die Investitionskosten nicht mehr als Pflegewohngeld, sondern aus Mitteln der Sozialhilfe gezahlt.

5.4.2.4 Ambulante Quote

- Die ambulante Quote ist im Kreis Düren unterdurchschnittlich. Sie wird insbesondere durch die hohe Anzahl an Leistungsbeziehern in der stationären Hilfe zur Pflege negativ beeinflusst.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des Kreises und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen.

Die unterdurchschnittliche ambulante Quote des **Kreis Düren** korrespondiert mit der Zahl der Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen. Im Jahr 2019 lag die ambulante Quote im Kreis Düren mit 11,04 Prozent noch über dem Median. Grund hierfür ist, dass es im Jahr 2019 mehr Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen gab. Hintergrund für den Rückgang der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen sind die Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze ab dem Jahr 2017. Mehr Leistungsbezieher können den Bedarf der ambulanten Pflege nun durch die Pflegeversicherung decken.

Im Jahr 2021 steigt die ambulante Quote auf 10,50 Prozent, da sich die Anzahl der stationären Leistungsbezieher deutlich verringert.

Bei der Analyse der ambulanten Quote ist zu berücksichtigen, dass diese nur die Leistungsbezieher nach dem SGB XII einbezieht. Die hier dargestellte ambulante Quote setzt nicht die ambulanten und stationären Pflegebedürftigen insgesamt (SGB XI und SGB XII), die im Kreis Düren leben, ins Verhältnis. Das bedeutet, wenn immer mehr Pflegebedürftige zuhause versorgt werden und die entsprechenden Aufwendungen aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung decken können, wirkt sich dies auf die hier dargestellte ambulante Quote aus. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen nicht gestiegen ist. Dies ist im Kreis Düren der Fall. Die Leistungsbezieher in Einrichtungen sind vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020 nur unwesentlich aufgrund der Bevölkerungsentwicklung gestiegen. Der deutliche Rückgang im Jahr 2021 ist größtenteils den Rückständen geschuldet.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

- Durch die Gesetzesänderungen sind die Erträge für Unterhalt in der Hilfe zur Pflege im Vergleich zu den Vorjahren deutlich zurückgegangen.

Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.

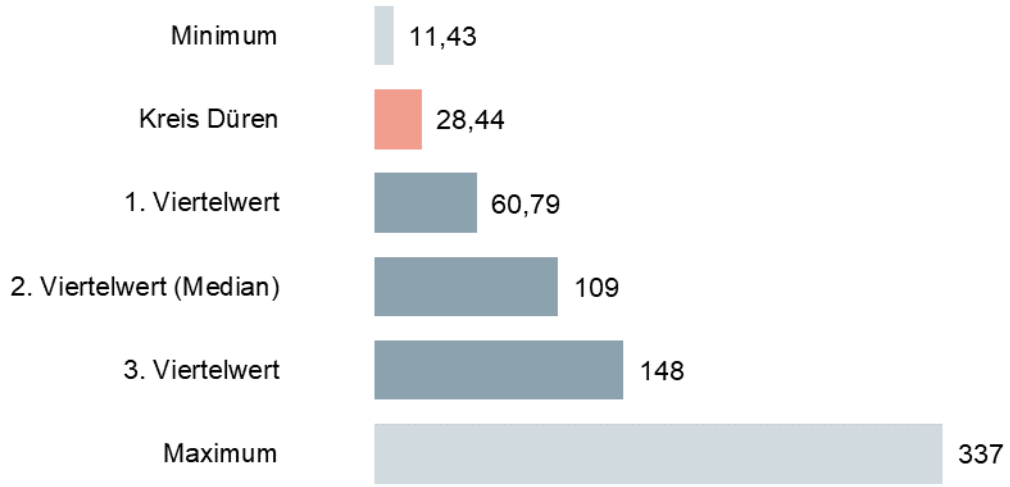
Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die

Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Die ambulante Hilfe zur Pflege wurde an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Nach Aussage des **Kreises Düren** wird der Unterhalt von den Kommunen für die ambulante Hilfe zur Pflege geprüft. In den Jahren 2017 bis 2021 wurden aber sowohl beim Unterhalt, als auch bei den sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen keine Erträge eingenommen.

Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



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

Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär 2020

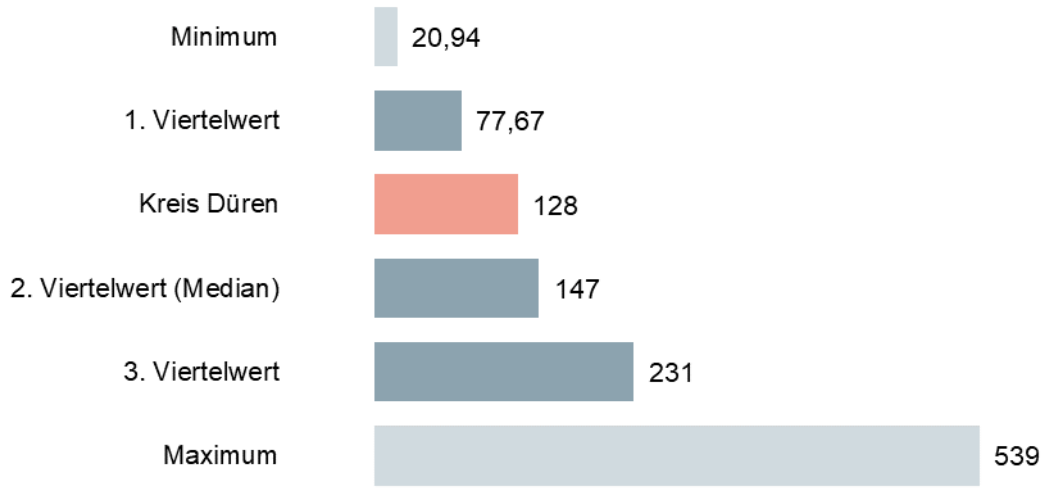
Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	31,51	15,26	72,70	121	165	382	23

Bei den Erträgen aus Unterhalt für die stationäre Hilfe zur Pflege erzielt der Kreis Düren im Jahr 2020 mit 32 Euro je Leistungsbezieher ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Durch die neue Rechtslage zum 01. Januar 2020 sind die Erträge vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020 um mehr als 90 Euro je Leistungsbezieher zurückgegangen. So lagen die Erträge aus Unterhalt für die stationäre Hilfe zur Pflege im Jahr 2019 bei 465 Euro je Leistungsbezieher stationär. Im Jahr 2021 sinken diese auf 24 Euro je Leistungsbezieher.

Ab 2020 besteht die Regelung ab 100.000 Euro Jahresbruttoeinkommen die Unterhaltsverpflichtung zu prüfen. Der Kreis Düren fragt im Sozialhilfeantrag neben dem Beruf, auch eventuelle sonstige Einkünfte wie z.B. aus Vermietung und Verpachtung ab. Zudem wird abgefragt, ob die unterhaltspflichtigen Angehörigen des Antragstellers ein Brutto-Jahreseinkommen von insgesamt über 100.000 Euro haben. Zunächst geht der Kreis davon aus, dass das Einkommen der unterhaltsverpflichteten Personen die Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro brutto nicht überschreitet. Liegen nach der Abfrage der Einkommensverhältnisse der unterhaltsverpflichteten Personen Indizien vor, die dies widerlegen, wird weiter geprüft.

Auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes stellen die privatrechtlichen Ansprüche gemäß § 93 SGB XII einen weiteren Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis diese auf sich überleiten.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für die Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	104	411	15
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflegestationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	142	11,89	81,09	142	250	410	19

Wie bei der Unterhaltsheranziehung auch, wurde für die stationäre Hilfe zur Pflege seitens des Kreis Düren Zahlungsansprüche geltend gemacht. Für die ambulante Hilfe zur Pflege sind die

Ansprüche ebenfalls von den kreisangehörigen Kommunen geprüft worden. Es konnte aber keine Forderung geltend gemacht werden.

Die Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen haben sich vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020 erhöht. So lagen die Erträge für die stationäre Hilfe zur Pflege im Jahr 2019 noch bei 68,70 Euro je Leistungsbezieher. Im Jahr 2021 erhöhen sich diese von 141,58 Euro auf 154,86 Euro.

Die privatrechtlichen Ansprüche werden im Kreis Düren durch spezialisierte Sachbearbeiter in der Hilfe in Einrichtungen bearbeitet.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ Die Hilfe zur Pflege ist im Kreis Düren so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Die Aufgabenbereiche Soziales sowie Demografie, Kinder, Jugend, Familie und Senioren sind im **Kreis Düren** dem Dezernat IV zugeordnet. Das Sozialamt 50 untergliedert sich in:

- 50/1 Allgemeine Sozialhilfe und Leistungen in Einrichtungen,
- 50/2 Beratungen und Leistungen in sonstigen sozialen Angelegenheiten und Pflege sowie
- 50/3 Schwerbehindertenstelle.

Das Sachgebiet 50/1 teilt sich in Leistungen in Einrichtungen und Existenzsichernde Leistungen / Fachaufsicht.

Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht in allen Handlungsfeldern im Fokus. Da im weiteren Verlauf des Berichts näher Stellung zu den einzelnen Aufgabenbereichen genommen wird, erfolgt im Folgenden nur eine kurze Übersicht der organisatorischen Anordnung.

Die Wohnberatung wird im Kreis Düren von einer Mitarbeiterin des Amtes 51 (Amt für Demografie, Kinder, Jugend, Familie und Senioren) sowie von einem Mitarbeiter des Amtes 63 (Abteilung Wohnungsbauförderung) angeboten und durchgeführt. Auch wenn die beiden Abteilungen sich in unterschiedlichen Dezernaten befinden, ist nach Aussage des Kreis Düren der Austausch sehr gut und es finden regelmäßig Besprechungen statt.

Die Pflegeberatungsstelle des Kreis Düren ist in der Abteilung 50/2 „Beratungen und Leistungen in sonstigen sozialen Angelegenheiten und Pflege“ im Sozialamt angesiedelt. Neben dem Angebot der Pflegeberatung vor Ort finden auch Beratungen und Vorträge zu festen Terminen in den kreisangehörigen Kommunen statt. Nach Aussage des Kreises gibt es eine enge Zusammenarbeit zwischen Leistungsgewährung und der Pflegeberatung.

Die Unterhaltsheranziehung sowie die Verfolgung von privatrechtlichen Ansprüchen und Kostenersatz durch Erben erfolgen im Sachgebiet 50/1. Diese ist getrennt zu der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege und wird von spezialisierten Fachkräften durchgeführt.

Es gibt ein internetbasiertes Sozialportal. In diesem sind Bearbeitungshinweise für die Sachbearbeitung sowie Rechtsgrundlagen und Handlungsanweisungen hinterlegt. Dieses Portal steht sowohl den Mitarbeitenden des Kreises als auch denen der kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung.

Richtlinien, Arbeitsanweisungen, Verfügungen und Vordrucke unterstützen die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege. Arbeitshilfen, Checklisten und Richtlinien stehen den Sachbearbeitern digital zur Verfügung und ermöglichen eine einheitliche Sachbearbeitung. Im Fachverfahren gibt es die Möglichkeit Schulungen und Wissensfilme zu nutzen.

Es finden regelmäßig Dienstbesprechungen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern statt. Auch mit den kreisangehörigen Kommunen gibt es einen regelmäßigen Austausch und Sitzungen sowohl auf Sachbearbeitungs- als auch auf Amtsleitungsebene.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass die Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung gestellt werden. Das bedeutet, dass insbesondere die Antragstellung von Leistungen der Verwaltung online erfolgen kann. Die Corona-Pandemie hat die Wichtigkeit der Digitalisierung deutlich in den Vordergrund gerückt. Die internen Arbeitsprozesse sind digital zu erfassen, um die Anforderungen des OZG umsetzen zu können. Die hierfür benötigten Stellen- und Prozessbeschreibungen sind aktuell und liegen vor.

Im Frühjahr 2021 wurde die neue Stabsstelle „Digitale Verwaltung 2025“ im Hauptamt gegründet. In der nächsten Zeit soll das Sozialamt hier eingebunden werden. Eine Auftaktveranstaltung hat nach Aussage des Kreises schon stattgefunden. Positiv ist, dass es für den Bereich der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bereits eine elektronische Aktenführung gibt. Die Einführung der digitalen Akte in den Delegationskommunen befindet sich derzeit in der Umsetzung. Die Einführung wurde bereits in drei kreisangehörigen Kommunen umgesetzt.

Der Kreis Düren hat im Jahr 2023 eine zusätzliche Fachsoftware für die Pflegeberatung sowie für die Pflegesachverständigen und das Case-Management eingeführt. Diese berücksichtigt bisher noch nicht den gesamten Hilfekreislauf, dies ist aber technisch möglich. Vorteil einer solchen Software ist, dass alle Beteiligten auf dem gleichen Stand sind und auch die Historie der letzten Jahre sehen. Weitere Vorteile sind zudem, dass die Prozesse optimiert werden und dadurch Schnittstellen abgebaut werden können

5.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der **Kreis Düren** hat die Durchführung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen an die Städte und Gemeinden des Kreises delegiert. Die aktuelle Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) trägt das Datum vom 29.12.2004. Von der Delegation ausgeschlossen sind die stationäre, teilstationäre und die Kurzzeitpflege. Zudem ist nach §3 e der Satzung für die häusliche Pflege die Zustimmung des Kreis Düren erforderlich. Bisher wurden noch keine delegierten Aufgabenbereiche von der Delegation zurückgenommen.

Von 31 Kreisen inkl. der StädteRegion Aachen haben acht die ambulante Hilfe zur Pflege delegiert. Bei der stationären Hilfe zur Pflege gibt es einen Kreis, der diese Aufgabe an die kreisangehörigen Kommunen delegiert hat.

5.5.1.2 Fachaufsicht

- Der Kreis Düren bietet den kreisangehörigen Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung der delegierten Aufgaben eine umfangreiche Rechtsberatung sowie Arbeitshilfen- und Hinweise an.

Ein Kreis sollte die kreisangehörigen Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung der delegierten Aufgaben durch Leitfäden, Arbeitshilfen, Verfahrensstandards, Fachtagungen usw. unterstützen. So kann eine kreisweite einheitliche Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege gewährleistet werden. Zudem sollte er eine Qualitätssicherung durchführen, die auf die recht- und zweckmäßige Durchführung der Aufgaben abzielt sowie die Gleichbehandlung aller Hilfesuchenden sicherstellt und Missbrauch verhindert. Hierzu sollte ein Kreis die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Fachaufsicht effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können.

Nach Aussage des **Kreis Düren** wenden sich die kreisangehörigen Kommunen regelmäßig ratsuchend an die Fachaufsicht. Zum einen ist, wie bereits oben schon erläutert, ein Großteil der Entscheidungen der kreisangehörigen Kommunen zustimmungspflichtig. Zum anderen findet die Widerspruchs- und auch Klagesachbearbeitung beim Kreis statt. Im Zuge dessen hat der Kreis regelmäßigen Einblick bei der Bearbeitung der delegierten Ausgabenbereiche. So können nach Angabe des Kreises Fehler in der Sachbearbeitung identifiziert werden. Gibt es Hinweise, dass es sich nicht nur um einen Einzelfall handelt, sondern sich die fehlerhafte Bearbeitung möglicherweise über den gesamten Fallbestand erstreckt, werden anlassbezogene Prüfungen ggf. bei allen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Nach einschneidenden gesetzlichen Änderungen wird deren korrekte Umsetzung stichprobenartig in der verwendeten Fachsoftware geprüft. Nach Möglichkeit wird zudem jährlich eine kreisangehörige Kommune gezielt und eingehend überprüft.

Des Weiteren bietet der Kreis den kreisangehörigen Kommunen bei delegierten Aufgaben eine allgemeine oder auch einzelfallbezogene Rechtsberatung an. Wie bereits erwähnt haben auch die kreisangehörigen Kommunen einen Zugriff auf das Sozialportal. In diesem sind Handlungsanweisungen bzw. interne Bearbeitungshinweise zu finden. Zudem können sich die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu vielen Themen Wissensfilme anschauen. Auch Schulungen werden bei Bedarf angeboten und durchgeführt.

Sollte es überproportionale Kosten- oder Fallsteigerungen geben, werden diese mit Unterstützung des Finanz- und Fachcontrollings durch die Fachaufsicht analysiert. Es wird versucht herauszufinden, welche Gründe es hierfür gibt. Nach Aussage des Kreises ist eine Gegensteuerung in den meisten Fällen allerdings gar nicht möglich, da die Aufgabe der Hilfe zur Pflege ein Pflichtbereich darstellt und die Städte meistens keine Möglichkeiten haben, die Fallzahlen und Aufwendungen zu steuern.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- Im Sozialamt des Kreis Düren wird eine kontinuierliche Personalbedarfsplanung durchgeführt. Hierbei werden die gesetzlichen, personellen und fallbezogenen Entwicklungen berücksichtigt.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität 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.

Der Fachkräftemangel ist nicht nur in den Gesundheits- und Pflegeberufen ein Problem. Auch in den Verwaltungen wird es immer schwieriger, qualifiziertes Personal zu gewinnen und langfristig zu binden. Mithilfe einer Personalbedarfsplanung kann sich ein Kreis auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorbereiten und so nach Möglichkeit frühzeitig mit der Akquise von Nachwuchskräften beginnen. Gleichzeitig dient die Kenntnis über den tatsächlichen und zukünftigen Personalbedarf als Argumentationsgrundlage bei Haushaltsplanungen und für den Stellenplan.

Der Personalbereich des **Kreis Düren** führt in regelmäßigen Abständen eine Personalbedarfsplanung für das Sozialamt durch. Ausgenommen ist hierbei die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen, da dieser Bereich an die kreisangehörigen Kommunen delegiert wurde und daher eine Personalbedarfsplanung in die Zuständigkeit der einzelnen Kommunen fällt. Die Personalbedarfsplanung des Kreises berücksichtigt Zeiten der Mitarbeitenden für Urlaub, Fortbildung sowie Krankheit. Zudem berücksichtigt der Kreis das altersbedingte Ausscheiden von den Mitarbeitenden. Auch bei ungeplanten Fluktuationen versucht der Kreis die Mitarbeitenden bestmöglich zu unterstützen.

Aufgrund der Corona-Pandemie wurden die Pflegesachverständigen und Pflegeberaterinnen und -berater an mindestens einem Tag in der Woche im Gesundheitsamt eingesetzt.

Gesetzliche Änderungen wie z.B. die Einführung der Grundrente oder die Pflegereform haben zu einer Mehrbelastung der Fachkräfte in der Leistungsgewährung geführt. Daher ist es wichtig, die Personalausstattung regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Im Jahr 2014 wurde eine Organisationsuntersuchung durchgeführt. Hierbei wurde auch ein Richtwert für die Fallbearbeitung festgelegt. Dieser Richtwert soll nun fortgeschrieben bzw. angepasst werden. Für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der stationären Hilfe zur Pflege gilt in Abhängigkeit der individuellen Wochenarbeitszeit und unter Berücksichtigung von Sonderaufgaben eine individuelle Fallobergrenze.

Um die Stellenausstattung des Kreis Düren im Bereich Hilfe zur Pflege zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung vor.

Bei der Berechnung des Personaleinsatzes 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.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- Der Kreis Düren setzt zur Unterstützung der Sachbearbeitung in der Leistungsgewährung auch Pflegefachkräfte ein. So wird die bedarfsgerechte Versorgung der Pflegebedürftigen gewährleistet und es werden gleichzeitig auch wirtschaftliche Aspekte einbezogen.

Im **Kreis Düren** sind in 2020 9,89 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege stationär eingesetzt. Hinzu kommen ergänzend 0,66 Vollzeit-Stellen (Pflegefachkräfte).

Die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wurde an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Daher gibt es für die Leistungssachbearbeitung keine Vollzeit-Stellen.

Bei den Leistungsbeziehern werden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland berücksichtigt.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	127	88	127	144	169	202	24

Im Kreis Düren werden in der stationären Hilfe zur Pflege 127 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung bearbeitet. Mit diesem Wert positioniert sich der Kreis am 1. Viertelwert. Es ist zu beachten, dass die Sachbearbeitung neben den laufenden Fällen durch die Zu- und Abgänge belastet wird. Zudem teilt der Kreis mit, dass es bei den Anträgen oft zu einer hohen Anzahl von Ablehnungen kommt, die zwar auch Bearbeitungsaufwand erzeugen, aber nicht bei den laufenden Zahlfällen berücksichtigt werden. Eine weitere Ursache ist nach Aussage des Kreises die vielen Rückstände in der Sachbearbeitung aufgrund der personellen Situation. Nach Aussage des Kreises sind aktuell aber wieder alle Stellen in der Hilfe zur Pflege besetzt und die Soll-Ist Ausstattung stimmt nach Angaben des Sozialamtes überein. In der Vergangenheit ist es jedoch durch Fluktuationen zu Belastungssituationen gekommen. Bei unbesetzten Stellen werden unter Umständen die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen stark be- oder überlastet, was zu einer nur noch bedingt sach- und fachgerechten Einschätzung der Hilfefälle führen kann. Mittel- bis langfristig könnten sich hierdurch höhere Aufwendungen ergeben. Da es den Mitarbeitenden nicht möglich war, alle eingehenden Fälle zu überprüfen, entstanden viele Rückstände. Damit die Pflegebedürftigen in den Heimen versorgt werden konnten, hat der Kreis mit den Pflegeheimen eine Vereinbarung getroffen. Der Anspruch wurde zunächst nicht überprüft und bis zur Bewilligung haben die Pflegeheime Vorschüsse vom Kreis erhalten.

Die Pflegesachverständigen des Sozialamtes erstellen Gutachten bzw. ermitteln individuelle Pflegebedarfe für die nicht pflegeversicherten Leistungsbezieher. Diese sind dann bei der delegierten Hilfe zur Pflege Grundlage für die Verfügung gegenüber den kreisangehörigen Kommune bzw. des Bescheides der stationären Pflege.

Bei den Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege nach § 65 SGB XII, wenn die häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich ist oder wegen der Besonderheit des einzelnen Falls nicht in Betracht kommt. Die Heimnotwendigkeit wird bei Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern geprüft, wenn diese unter 85 Jahre alt sind und die Pflegegrade 2 oder 3 besitzen. Bei Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern über 85 Jahre oder den Pflegegraden 4 und 5 wird die Heimnotwendigkeit unterstellt. Der Kreis Düren teilte mit, dass die Sachverständigen die Prüfung der Heimnotwendigkeit evaluiert haben. Demnach sei der Personalaufwand für die Prüfung der Heimnotwendigkeit unverhältnismäßig, da in fast allen Fällen die Heimnotwendigkeit bestätigt wird und eine alternative Möglichkeit nicht gegeben ist. Die gpaNRW ist der Meinung, dass die Pflegesachverständigen die Prüfung der Heimnotwendigkeit weiter fortführen sollten, da es eine der wenigen Möglichkeiten des Kreises ist, den Zugang der Hilfefälle zu steuern. Zudem kann nur durch eine solche Überprüfung festgestellt werden, ob die gesetzlichen Vorgaben eingehalten wurden.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- Der Kreis Düren hat seinen Personaleinsatz in der Unterhaltsheranziehung aufgrund der gesetzlichen Änderungen bereits reduziert. Dem Kreis war es nicht möglich, die Unterhaltsberechnungsfälle auszuwerten.

Im **Kreis Düren** werden in 2020 0,5 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung stationär eingesetzt. Die ambulante Hilfe zur Pflege wurde an die kreisangehörigen Kommunen delegiert und es werden daher auch für die Unterhaltsheranziehung keine Stellenanteile beim Kreis vorgehalten. Dem Kreis war es nicht möglich, die Unterhaltsberechnungsfälle auszuwerten. Daher konnte die Kennzahl Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle für den Kreis nicht gebildet werden.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020[21]

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	k. A.	0,01	0,05	0,12	0,20	0,57	25

Die Unterhaltsheranziehung erfolgt im **Kreis Düren** spezialisiert. Damit ist gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik bei der Unterhaltsheranziehung beachtet wird.

[21] Da der Kreis Düren die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen an die kreisangehörigen Kommunen delegiert hat, können die Kennzahlen nicht gebildet werden.

Mit Inkrafttreten des Angehörigenentlastungsgesetzes wurden die Vollzeit-Stellen in der Unterhaltsheranziehung von 3,65 Vollzeit-Stellen zunächst auf 1 Vollzeit-Stelle und ab 2020 auf 0,5 Vollzeit-Stellen gekürzt. Ab dem Jahr 2022 wurde die Stelle nochmals um 0,25 Vollzeit-Stellen gekürzt. Wie im Kapitel Erträge bereits aufgegriffen, sind aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes die Unterhaltsberechnungsfälle deutlich zurückgegangen.

Seit dem 01. Januar 2020 gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Einkommen der unterhaltsverpflichteten Angehörigen die Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro nicht überschreitet. Der Sozialhilfeträger kann von den Leistungsberechtigten Angaben verlangen, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltspflichtigen zulassen. Der Kreis Düren hat in seinem Antrag auf Sozialhilfe die Abfrage aufgenommen, ob das gesamte Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro liegt. Bei einem begründeten Verdacht wird dann von der Unterhaltsheranziehung geprüft, ob ein Anspruch auf Unterhalt vorliegt.

Werden im Antragsverfahren der stationären Hilfe zur Pflege überzuleitende privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Ansprüche der Leistungsberechtigten festgestellt, werden die Beteiligten (Antragssteller / Bevollmächtigte / Betreuer) darauf hingewiesen. Wird der Antrag dennoch aufrechterhalten und sind die sonstigen Voraussetzungen erfüllt, werden die beantragten Leistungen bewilligt und erbracht. Nach der Leistungsbewilligung werden die Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und beziffert und letztlich privatrechtlich geltend gemacht und vollstreckt.

Der Kreis Düren hat die Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfegewährung bis zum 31. Dezember 2019 nicht alle geprüft und verfolgt. Es wurden nur die geprüft und verfolgt, die erfolgsversprechend waren. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter aus der Unterhaltsheranziehung wurden verstärkt im neuen Bereich „Existenzsichernde Leistungen in besonderen Wohnformen“ eingesetzt. Nach Aussage des Kreises war die Bearbeitung beider Aufgabenbereiche parallel nicht möglich.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

- Der Kreis Düren hat im Vergleich zu den anderen Kreisen weniger Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde je 10.000 Einwohner über 65 Jahre als die meisten anderen Kreise.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Im **Kreis Düren** sind in 2020 2,75 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen bezogen auf Hilfe zur Pflege im Kreisgebiet beläuft sich auf 104 Einrichtungen.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,48	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	37,82	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30

Die WTG-Behörde ist ein wichtiger Faktor in der Pflege. Ihre Aufgaben sind u. a. die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen, sowie die Beratung der Einrichtungen und den Menschen in den Einrichtungen bzw. dessen Angehörige.

Die WTG Behörde ist im Kreis Düren organisatorisch getrennt vom Sozialamt im Dezernat II im Rechts- und Ordnungsamt angesiedelt. Der Schwerpunkt der WTG-Behörde liegt in den ordnungsrechtlichen Aspekten der Heimaufsicht. Mit dem Gesundheitsamt finden gemeinsame Prüftermine in Einzelfällen statt. Dies ist z.B. der Fall, wenn es massive Hygienemängel gibt. Mit der Hilfe zur Pflege gibt es keine gemeinsamen Prüfungen.

Pflegefachkräfte werden in der WTG-Behörde nicht eingesetzt. Es gibt eine Honorarkraft (0,25 Vollzeit-Stellen) die in Pflegeangelegenheiten unterstützend z.B. bei Prüfungen der Kategorie „Pflege“ mitwirkt.

Die Regelprüfungen erfolgen im Kreis Düren im vorgegebenen 2-Jahres Rhythmus. Nach Aussage der WTG-Behörde gab es in den letzten Jahren durchschnittlich 10 bis 15 anlassbezogene Prüfungen. Die Beschwerden werden überwiegend von Angehörigen angebracht. Das durch Erlass verordnete Aussetzen der Regelprüfungen für rund drei Monate in 2020 hat dazu geführt, dass die Regelprüfungen in dieser Zeit nicht stattgefunden haben. Regelprüfungen, welche durch das Aussetzen der Prüftätigkeit für einen gewissen Zeitraum nicht durchgeführt werden konnten, wurden bei der Wiederaufnahme der Prüftätigkeit entsprechend priorisiert und sind so sukzessive nachgeholt worden. Seit April 2021 finden wieder Regelprüfungen vor Ort statt.

Eine weitere Aufgabe für die Beschäftigten entsteht durch die Anpassung des WTG im Jahr 2023. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Da die zusätzlichen Aufgaben der Beschäftigten der WTG- Behörde zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen, hat der Kreis Düren dies berücksichtigt und die Stellen erhöht. Im Jahr 2023 sind 3 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

- Positiv ist, dass die kommunale Pflegeplanung auch Maßnahmen und Hilfen berücksichtigt, die über die Angebote zur pflegerischen Versorgung hinausgehen.
- Die Pflegeplatzdichte ist im Kreis Düren überdurchschnittlich.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Gemäß § 7 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) haben die Kommunen eine örtliche Planung aufzustellen. Die örtliche Planung dient der Bestandsaufnahme über das vorhandene Angebot mit dem Ziel, ein nach Quantität und Qualität ausreichendes sowie wirtschaftliches Hilfeangebot für ältere sowie pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus soll die örtliche Planung Angebote der komplementären Hilfen, neue Wohn- und Pflegeformen sowie zielgruppenspezifische Angebotsformen aufzeigen und bei der Weiterentwicklung der örtlichen Angebotsinfrastruktur einbeziehen. Die Planung hat übergreifende Aspekte der Teilhabe einer altengerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen einzubeziehen.

Die Pflegeplanung des **Kreis Düren** ist organisatorisch im Sachgebiet 50/2 Beratungen und Leistungen in sonstigen sozialen Angelegenheiten und Pflege im Sozialamt angesiedelt. Sie wurde erstmalig im Jahr 2016 extern erstellt und wird jährlich fortgeschrieben. Die letzte Fortschreibung wurde im Jahr 2020 (Stand 31. Dezember 2019) verfasst.

In die Pflegeplanung fließen neben demografischen Daten auch Informationen zu vorhandenen Angeboten (pflegerische, pflegeergänzende sowie präventive) ein.

Die Grundsätze der kommunalen Pflegeplanung im Kreis Düren sind folgende:

- ambulant vor stationär,
- breit gefächertes und bedarfsgerechtes Versorgungsangebot,
- geeignetes Wohnumfeld/ Wohnbedingungen,
- Aktivierung aller Ressourcen,
- fachkundige, trägerunabhängige Informations- und Beratungsangebote,

- kooperativer und partizipativer Prozess sowie
- kontinuierlicher Prozess.

Die kommunale Pflegebedarfsplanung wird jährlich, wenn eine Verbindlichkeit festgeschrieben wurde, mit einem Drei-Jahres-Horizont fortgeschrieben. Die kreisangehörigen Kommunen werden im Rahmen der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege an der Planung beteiligt. Es besteht eine Arbeitsgruppe im Rahmen der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege für den Themenbereich Pflege.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	11,56	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	53,73	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,99	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	7,43	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Insgesamt schätzt der Kreis seine Versorgungsstruktur als gut ein. In einigen Bereichen gibt es noch Optimierungspotenzial. Im weiteren Verlauf werden die Daten aus dem Pflegegutachten des Kreis Düren näher betrachtet:

Ambulante Pflegedienste

Seit dem Jahr 2015 sind drei Anbieter dazu gekommen. In zwei kreisangehörigen Kommunen gibt es bisher keinen ambulanten Pflegedienst. Dies wird vom Kreis bisher nicht als problematisch eingestuft. Dies könnte sich aber in Zukunft ändern. Die Personalkapazitäten bei den ambulanten Pflegediensten wurden seit 2015 erhöht. Aufgrund der wachsenden älteren Bevölkerung ist die Versorgungsdichte aber gleichgeblieben. Für die Zukunft stellt die Pflegeplanung fest, dass die Mitarbeiterzahl in den ambulanten Pflegediensten erhöht werden sollte. Zudem wäre ein Ausbau der ambulanten Pflege im gesamten Kreisgebiet wünschenswert.

Tagespflege

Die Versorgungsdichte hat sich seit dem Jahr 2015 erhöht. Derzeit befinden sich weitere 198 Plätze in konkreter Planung. Bisher fehlt in fünf kreisangehörigen Kommunen das Angebot der Tagespflege. Dies könnte in Zukunft zu Problemen führen, da das Angebot aufgrund von Fahr-

zeiten wohnortnah vorhanden sein muss. Die Pflegeplanung empfiehlt hier den Ausbau der Tagespflege, sodass in jeder Kommune mindestens eine Tagespflegeeinrichtung zur Verfügung steht.

Bisher gibt es im Kreis Düren keine Nachtpflegeinrichtung.

Kurzzeitpflege

Die meisten Kurzzeitpflegeplätze sind eingestreute Plätze in stationären Einrichtungen. Es gibt drei Einrichtungen, die Plätze in eigenständiger und verlässlicher Form anbieten. Die Versorgungsdichte ist seit dem Jahr 2015 gestiegen. Für die Zukunft sind weitere acht Plätze geplant. Die Pflegeplanung empfiehlt, die Kurzzeitpflege weiter auszubauen.

Stationäre Pflege

Seit dem Jahr 2016 sind 206 Plätze dazu gekommen. Die Versorgungsdichte hat sich zwar verschlechtert, sie liegt aber immer noch deutlich über Landes- und Bundesdurchschnitt. Der Bedarf liegt bei weiteren 170 stationären Pflegeplätzen, mit der aktuellen Planung von 321 stationären Pflegeplätzen wird dieser Bedarf aber schon weit überschritten. Die Einrichtungen, die aufgrund der auslaufenden Ausnahmegenehmigung zukünftig schließen müssen, sind in der Planung nicht berücksichtigt. Somit wird nach dem Wegfall dieser Plätze die Versorgungsdichte im Kreis Düren weiter zurückgehen.

Ambulant betreute Wohngemeinschaften

Als alternative Pflegewohnform zur stationären Einrichtung rücken zunehmend die ambulanten Wohngemeinschaften in den Fokus. Das Angebot hat sich in den letzten Jahren zwar schon verbessert, ist aber noch nicht flächendeckend im Kreis verfügbar.

Derzeit werden 157 Plätze in ambulanten Wohngemeinschaften angeboten. In den Jahren 2020 und 2021 sind sieben neue Einrichtungen (anbieterverantwortet) entstanden. Der Kreis bemerkt zwar schon eine Erhöhung, nach eigener Aussage hält sich diese aber noch in Grenzen.

Des Weiteren spielen die präventiven und niederschwelligen Angebote des Kreises eine wichtige Rolle. Dazu zählen die Angebote in den sogenannten Quartieren, also im Wohnumfeld der betroffenen Personen. Der Kreis Düren misst dem Ausbau eine erhebliche Bedeutung zu.

Komplementäre Unterstützungsangebote, wie haushaltsnahe Dienstleistungen (Mahlzeitenservice, Fahrdienste, Haushaltsdienste, Hausnotruf, persönliche Assistenz) sind so auszugestalten, dass eine alltägliche Unterstützung sichergestellt ist. Ärzte, Apotheken und Krankenhäuser sollten ausreichend vorhanden und erreichbar sein.

Die Angebote des Kreis Düren werden in einem Seniorenwegweiser zusammengestellt und regelmäßig aktualisiert. Dieser dient den Senioren als praktische Orientierungshilfe und Ratgeber zu allen wichtigen Bereichen, wie dem altersgerechten Wohnen und der Pflege oder finanziellen Hilfen und Gesundheitsfragen. Zudem findet man wichtige Adressen und Ansprechpartner der Anbieter sowie von Ämtern und Behörden.

5.6.1.1 Pflege- und Wohnberatung

- Der Kreis Düren beabsichtigt mit seiner Stellenausstattung in der Pflege- und Wohnberatung eine optimale und am Einzelfall orientierte Unterstützung und Beratung der Menschen sicherzustellen. Sie trägt maßgeblich zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei.

Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Für die Pflege- und Wohnberatung stehen 2020 im **Kreis Düren** insgesamt 3,08 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Die Pflegeberatung hat einen Stellenanteil von 1,86 Vollzeit-Stellen und die Wohnberatung von 1,22 Vollzeit-Stellen.

Von 29 Kreisen haben acht Kreise die Pflege- und Wohnberatung zentral beim Kreis angegliedert und sechs Kreise entweder die Pflege- oder die Wohnberatung beim Kreis angegliedert.

Die Pflege- und Wohnberatung ist ein wichtiger Faktor in der Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden.

Dafür muss das Beratungsangebot des Kreises bekannt sein und gerade auch den Menschen zugänglich gemacht werden, die noch nicht mit der Pflegebedürftigkeit in Verbindung stehen, z.B. über Informationsveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt und unterstützende Angebote für pflegende Angehörige.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Es findet entweder eine zentrale Beratung direkt durch die Kreise statt, die zusätzlich durch dezentrale Standorte gestärkt wird. Oder es besteht eine dezentrale Organisationsform. Die Wohnberatungsstelle des Kreises Düren ist seit einigen Jahren ein wichtiger Baustein der Seniorenarbeit des Kreises. Ziel ist es, dass ältere Menschen möglichst lange im eigenen Zuhause selbstbestimmt leben können. Sie sollen ihre Selbstständigkeit behalten. Zu der Beratung gehören auch Themen wie Wohnungsanpassung, barrierefreie Gestaltung und finanzielle Förderung.

Das Team der Wohnungsberatungsstelle besteht aus einer Mitarbeiterin aus dem Amt für Generationen, Demografie, Inklusion und Sozialplanung (Fokus liegt auf generationsspezifische Fragestellungen) und aus einem Mitarbeiter aus dem Amt für Bauordnung, Tiefbau und Wohnungsbauförderung (Fokus liegt auf bautechnische Fragestellungen). Nach Aussage des Kreises können so die Kompetenzen beider Felder abgedeckt werden. Eine Beratung kann telefonisch, in der Kreisverwaltung, aber natürlich bei einem Hausbesuch erfolgen. Der Kreis legt einen hohen Wert auf die Qualität der Beratung. Die Wohnungsberatungsstelle wird zur Hälfte aus Mitteln des Ausgleichsfonds der Pflegekassen finanziert. Die andere Hälfte der Finanzierung übernimmt der Kreis Düren. Die Beratungsfälle der Wohnberatung werden sowohl digital als auch in Papierform (Akte) dokumentiert. Zusätzlich werten alle geförderten Wohnberatungsagenturen ihre Arbeit mittels eines einheitlichen Begleitbogens jährlich aus. Hier werden die Inanspruchnahme, die Tätigkeiten sowie die Wirkung und der Nutzen analysiert.

Die Pflegeberatungsstelle des Kreises Düren ist in der Abteilung 50/2 Beratungen und Leistungen in sonstigen sozialen Angelegenheiten und Pflege im Sozialamt angesiedelt. Sie ist mit einer Pflegefachkraft und einer Sozialversicherungsfachkraft besetzt. Neben dem Angebot der Pflegeberatung in der Kreisverwaltung und in der Häuslichkeit der Personen, finden auch regelmäßige Veranstaltungen und Beratungen in den kreisangehörigen Kommunen statt. Der Erstkontakt bzw. die Erstberatung kann telefonisch und persönlich in der Kreisverwaltung oder bspw. im Rahmen von Vorträgen erfolgen. Anschließend findet nach terminlicher Absprache in der Regel ein Hausbesuch statt. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde die Beratung verstärkt am Telefon durchgeführt. Das Angebot der Wohnberatung richtet sich in erster Linie an ältere Menschen, Menschen mit Hilfe- und Pflegebedarf und Menschen mit Behinderungen sowie Demenzkranke und deren Angehörige. Das Beratungsangebot kann sowohl in Krisensituationen als auch präventiv in Anspruch genommen werden. Die Pflegeberatungsstelle berät sowohl die Pflegebedürftigen, von Pflegebedürftigkeit Bedrohte und ihre Angehörigen als auch die Träger und Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe im Kreis Düren.

Das Angebot beinhaltet:

- Informationen über das im Kreis Düren vorhandene Pflegeangebot,
- Beratung über die im konkreten Einzelfall erforderlichen Hilfen und Finanzierungsmöglichkeiten,
- Unterstützung bei der Auswahl der geeigneten Pflegeanbieter sowie Entlastungsangebote für pflegende Angehörige.

Die Beratungsfälle werden dann in einer Pflegeberatungsstatistik erfasst. Der Kreis hat bereits eine neue Fachsoftware für die Pflegeberatung und das Case-Management eingeführt. Die Beratungszahlen werden als Kennzahlen im Jahresbericht erfasst.

Derzeit nutzt weder die Wohn- noch die die Pflegeberatung eine Fachsoftware. In der Pflegeberatung wird derzeit aber eine Software eingeführt. Eine Fachsoftware kann Arbeitsprozesse vereinfachen, unterstützen und einheitliche Verfahrensweisen sichern. Außerdem kann sie die Effizienz bei der Dokumentation steigern, Vertretungsmöglichkeiten optimieren und die Datenlage sowie -qualität für Steuerungszwecke verbessern. Nicht zuletzt erleichtert ein Softwareeinsatz auch die Erstellung von Auswertungen und Statistiken. Der Kreis kann so bspw. leichter Aufschluss darüber erlangen, welche Personenkreise bei welchen Problemstellungen welche Art von Beratungen und in welchem Umfang in Anspruch nehmen. Hierüber kann der Kreis den Beratungsbedarf analysieren und z. B. weitere Angebote initiieren. Außerdem kann der Kreis Beratungsinhalte, Fallverläufe und damit auch die Effektivität der Pflege- und Wohnberatung mithilfe einer Softwareunterstützung leichter evaluieren. Die neue Software soll wie geplant zunächst in der Pflegeberatung eingesetzt werden. Eine Ausweitung auf andere Bereiche, wie z.B. der Wohnberatung, ist in der Zukunft auch möglich.

Der Kreis Düren versucht einiges, um die Menschen vor Eintritt in die Pflegebedürftigkeit zu erreichen und ihnen das Thema näher zu bringen. Der Kreis bietet hier folgendes an:

- Flyer und Plakate in den kreisangehörigen Kommunen, in relevanten Institutionen und in den Krankenhäusern,
- regelmäßige Berichterstattung in der Presse,

- Internetauftritt sowie Social-Media-Kanäle,
- Vorträge,
- Schulungen,
- Info-Stände.

Zudem gibt es einige Kooperationen und Vernetzungen mit anderen relevanten Stellen und Institutionen. Der Kreis nimmt auch an verschiedenen Arbeitstreffen zu dem Thema teil.

Nach Aussage des Kreises gibt es zwischen der Wohn- und Pflegeberatung einen guten Austausch. Auch die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ist in einem guten Kontakt zu den Pflegekräften. Zudem finden nach Aussage des Kreises auch regelmäßig Teambesprechungen statt.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

➔ Der Kreis Düren verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling.

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. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Aufgrund des hohen Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege ist ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling sinnvoll. Der Fokus steht hier nicht auf der Veränderung des bestehenden Fallbestandes, sondern auf der präventiven Steuerungsleistung und damit auf einem verringerten Anstieg der Aufwendungen. Bei einer bereits erfolgten Heimaufnahme, ist eine Rückführung in die ambulante Versorgung nur sehr begrenzt möglich.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII befinden sich im Haushalt des **Kreis Düren** in der Produktgruppe „05.336 Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII“.

Im Haushalt werden folgende Ziele festgelegt:

- Sicherstellung der im Einzelfall aufgrund von Pflegebedürftigkeit erforderlichen Leistungen in der häuslichen, teil- und vollstationären Pflege,

- Förderung des Verbleibs hilfebedürftiger Menschen in ihrer Häuslichkeit,
- Sicherstellung einer einheitlichen Entscheidungspraxis für die den kreisangehörigen Städten und Gemeinden übertragenen Aufgaben der Hilfe zur Pflege.

Die Zielvorgabe des Kreises ist es, das Konzept zur Förderung des Verbleibs älterer und hilfebedürftiger Menschen in ihrer häuslichen Umgebung weiter zu entwickeln und zu evaluieren. Insbesondere im Hinblick auf das Angehörigenentlastungsgesetz und der Einkommensgrenze von 100.000 Euro ist es dem Kreis wichtig die Entwicklung zu kontrollieren. So wird davon ausgegangen, dass vermehrt und auch früher die Unterbringung in einer stationären Einrichtung anstatt des Verbleibs in der häuslichen Umgebung gewählt wird. Grund hierfür ist, dass die finanzielle Anreizwirkung zur Vermeidung stationärer Unterbringungen in den meisten Fällen entfällt. Hierzu wird die Kennzahl „Entwicklung des Anteils ambulanter Leistungsfälle an den Fällen stationärer Hilfe zur Pflege insgesamt“ gebildet. Nach Aussage des Kreises kann diese These bisher aber noch nicht bestätigt werden. Hier muss aber auch die Corona-Pandemie berücksichtigt werden. Die Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Innerhalb des Sozialamtes gibt es eine eigene Stelle (50/01), die für das Fach- und Finanzcontrolling zuständig ist. Diese Stelle ist unter der Amtsleitung angesiedelt. Neben dem Controlling ist auch der Haushalt dort angesiedelt. Die eingesetzte Fachsoftware verfügt über eine Schnittstelle zum Finanzbereich.

Der Kreis Düren erhebt Kennzahlen für den Bereich der Hilfe zur Pflege. Die Planungen des Sozialamtes werden mit der Kämmerei abgestimmt. Das Controlling des Sozialamtes gleicht die Soll- und Ist-Werte der Leistungsbezieher und Aufwendungen in regelmäßigen Abständen ab und analysiert diese. Bei Abweichungen wird versucht die Ursachen zu finden und Maßnahmen zu entwickeln um entgegen zu steuern. Auch ein Berichtswesen ist installiert. Interne Berichte zu Finanzdaten, zu den Fallzahlen sowie weitere spezifische Fragestellungen werden bei Bedarf zur Verfügung gestellt.

Mit dem Haushalt 2022/2023 hat der Kreis Düren neue Ziele und Kennzahlen für einzelne Produkte definiert. Grundsätzlich schaut sich der Kreis für jedes Produkt die maßgeblichen Grundzahlen an, um die Entwicklung darstellen zu können. Zudem werden amtsintern regelmäßig Auswertungen/Plausibilitätslisten erstellt. Bestimmte Grundzahlen, wie z.B. Fallzahlen, werden regelmäßig erhoben und ausgewertet. So ist eine Entwicklung feststellbar. In der Prüfung hat sich auch gezeigt, dass dem Kreis möglich ist, Daten aus dem Fachverfahren nach unterschiedlichen Kriterien auszuwerten.

Seit dem Jahr 2021 nimmt der Kreis Düren wieder am KGSt-Vergleichsring teil.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	262.072	262.889	263.722	264.638	265.140
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	82.663	82.206	81.593	80.778	79.977
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	39.368	39.652	39.728	39.823	39.856
Einwohner ab 80 Jahre	15.241	15.741	16.307	17.091	17.746

Tabelle 2: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	k. A.	k. A.	115	100	101
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	k. A.	k. A.	927	927	861
Summe	**k. A.**	**k. A.**	**1.042**	**1.027**	**962**
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	825.156	773.652	867.879	609.906	686.786
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	10.447.909	11.019.355	11.198.582	11.965.515	11.421.805

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Summe in Euro	11.273.065	11.793.007	12.066.461	12.575.421	12.108.591
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	0	0	0	0	0
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	345.885	451.600	430.968	29.217	20.888
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	345.885	451.600	430.968	29.217	20.888
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	0	0	0	0	0
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	107.967	167.556	63.624	131.270	133.282
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	107.967	167.556	63.624	131.270	133.282

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Düren 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 dem jeweiligen Kreis in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Zu den Aufgaben, die der Kreis Düren als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt und die wir in diesem Teilbericht zur überörtlichen Prüfung betrachten, zählt die Bearbeitung von Bauanträgen und Durchführung der Baugenehmigungsverfahren. Der erfasste **Prozessablauf** für diese Baugenehmigungsverfahren sichert insgesamt einen effizienten Verfahrensablauf. Dies zeigt sich auch in einer vergleichsweise geringen Gesamtlaufzeit von 63 Kalendertagen als Mischwert aus einfachen und normalen Genehmigungsverfahren. Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren konnte der Kreis im Betrachtungszeitraum der Prüfung aber nur selten einhalten. Aufgrund der **Personalsituation** waren vertretbare Genehmigungszeiten nur durch Aufgabenzurückstellungen an anderer Stelle erreichbar.

Diese Situation spiegelt sich auch in den Vergleichszahlen wider: Im Vergleichsjahr 2020 stand der unteren Bauaufsicht des Kreises Düren weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung, als bei den meisten anderen Kreisen im Vergleich, obwohl der Kreis gegenüber 2019 im Jahr 2020 rund eine Vollzeit-Stelle mehr einsetzte. Die ansteigenden Rückstände sowie die Überlastungsanzeige des Personals in 2021 sowie eine anhaltende Fluktuation sind Hinweise darauf, dass sich die Situation aktuell noch nicht verbessert hat. In 2020 startete der Kreis Düren darüber hinaus noch eine Wachstumsinitiative und verknüpfte diese unmittelbar mit dem quantitativen Ziel eines Einwohnerwachstums auf mindestens 300.000 Einwohner. Anhand der aktuellen Gesamt-Einwohnerzahl von 266.771 im Kreis Düren lässt sich daher ablesen, dass ein Anstieg um über zwölf Prozent angestrebt wird. Insbesondere mit Blick auf diese Entwicklung sollte der Kreis Maßnahmen zur Fachkräftesicherung und Anwerbung neuer Fachkräfte ergreifen, damit die Personalsituation verbessert werden kann. Dem eingesetzten Personal könnte durch eine **verbindliche Regelung, die das Vier-Augen-Prinzip sichert** bzw. eine schriftlich fixierte Regelung zu **Entscheidungsbefugnissen und Unterschriftsberechtigungen** sowie Verantwortungsbereichen zudem mehr Handlungssicherheit gegeben werden.

Bei den Anteilen der **unvollständig eingegangenen Bauanträge und der Ablehnungen** positioniert sich der Kreis Düren jeweils im niedrigsten Viertel der Kreise im Vergleich, so dass die

eingesetzten Ressourcen nicht außergewöhnlich durch Anträge ohne Erfolgsaussichten belastet werden.

Die angestrebte Umsetzung der **Digitalisierung** von Antragsverfahren ist ein wichtiger Schritt, um den ab 2023 geltenden gesetzlichen Vorgaben gerecht zu werden und das Personal wirksam zu unterstützen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Gegenstand sind dabei nur Aufgaben, die der Kreis Düren als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. 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 Kreise 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 Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten 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.

6.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Diese Genehmigungsverfahren werden in Nordrhein-Westfalen von den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichten durchgeführt. Die Kreise Mettmann und Recklinghausen sowie der Rhein-Erft-Kreis und der Rhein-Kreis-Neuss benötigen keine eigenen unteren Bauaufsichten. In diesen Kreisen haben alle kreisangehörigen Kommunen eine eigene Bauaufsicht oder arbeiten interkommunal zusammen. Diese Kreise sind deshalb nicht von diesem Handlungsfeld in der überörtlichen Prüfung betroffen. Aus diesem Grund ist die Maximalzahl der Kreise im Vergleich 27.

6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen und vom Kreis zu bearbeiten sind. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen sowie im einfachen Genehmigungsverfahren.

Im **Kreis Düren** haben von den kreisangehörigen Kommunen nur die große kreisangehörige Stadt Düren sowie die mittlere kreisangehörige Stadt Jülich eigene Bauaufsichten, um Bauantragsverfahren zu bearbeiten. Für alle übrigen 13 kleinen kreisangehörigen Kommunen (dies sind die Gemeinden Kreuzau, Langerwehe, Niederzier, Aldenhoven, Nörvenich, Merzenich, Vettweiß, Hürtgenwald, Titz und Inden sowie die Städte Linnich, Nideggen und Heimbach) erledigt die Aufgaben der Bauaufsicht der Kreis Düren. Somit wird der Kreis für rund 140.000 Einwohner und bezogen auf 766 qkm als Bauaufsicht tätig.

Da der Kreis Düren die Antragsverfahren in unserem Vergleichsjahr 2020 noch nicht getrennt nach den einfachen und normalen Verfahren erfasst hatte, werden diese Anteile im nachfolgenden Vergleich nur zur Information mit aufgeführt:

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	64	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,18	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	0,00	4,88	8,03	9,34	13,13	19

* bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird

Seit Herbst 2021 erfasst der Kreis Düren die Verfahren getrennt, so dass seitdem die Möglichkeit detaillierterer Auswertungen und Analysen zur Steuerungsunterstützung besteht.

In 2020 startete der Kreis Düren eine Wachstumsinitiative und verknüpfte diese unmittelbar mit dem quantitativen Ziel eines Einwohnerwachstums auf mindestens 300.000 Einwohner. Die zur Zielerreichung notwendige umfangreiche und zügige Ausweisung sowie Erschließung von Baulandflächen haben darauf alle 15 kreisangehörigen Kommune anvisiert. Somit werden seither nach und nach neue Baugebiete im Kreisgebiet entwickelt. Eines der ersten Beispiele stellt das Vicus Quartier in Nörvenich dar, welches innerhalb kürzester Zeit vermarktet werden konnte. Da die Planungshoheit bei den Kommunen liegt, ist nach Auskunft des Kreises eine zeitliche und

zahlenmäßige Schätzung der zu erwartenden Anträge nicht möglich. Dennoch lässt sich anhand der aktuellen Gesamt-Einwohnerzahl von 266.771 des Kreis Düren ablesen, dass ein Anstieg um über zwölf Prozent angestrebt wird. Dieser Zuwachs von über 30.000 Personen hat Auswirkungen auf die Personalsituation – nicht nur mit Blick auf die untere Bauaufsicht als Genehmigungsbehörde, sondern auch auf die entsprechende Infrastruktur und Versorgung der Wohngebiete in den kreisangehörigen Kommunen. Eine Tendenz von etwa gleichbleibender bzw. leicht ansteigender Belastung mit Neuanträgen zeigt sich bei der Betrachtung der vergangenen Jahre:

Entwicklung der Fallzahlen im Kreis Düren
(für Kommunen in Zuständigkeit der Unteren Bauaufsicht des Kreises)

Grundzahlen	2019	2020	2021
Bauanträge im einfachen Verfahren	k.A.	k.A.	(Erfassung ab Herbst)
Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	k.A.	k.A.	(Erfassung ab Herbst)
Summe Bauanträge	**925**	**903**	**1.057**

Mit Blick auf die gestartete Wachstumsoffensive ist somit auch zukünftig kein Rückgang der Fallzahlen unterhalb der Werte von 2019 oder 2020 zu erwarten. In 2021 stiegen die Fälle bereits um rund ein Drittel an.

6.3.2 Rechtmäßigkeit

- **Feststellung**
  Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren konnte der Kreis im Betrachtungszeitraum der Prüfung nur selten einhalten. Aufgrund der Personalsituation waren vertretbare Genehmigungszeiten nur durch Aufgabenzurückstellungen an anderer Stelle erreichbar. Inwieweit durch die festgesetzten Gebühren der Aufwand gedeckt wird, ermittelt der Kreis in der Bauaufsicht derzeit noch nicht.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.

Der **Kreis Düren** hält die in der Landesbauordnung gesetzte Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit in der Regel ein. Wenn die Frist nicht eingehalten werden kann, ist dies meist den verfügbaren Personalressourcen geschuldet: Entweder wenn Ausfälle beim Personal oder punktuell hohe Antragseingänge zu verzeichnen sind. Beispielsweise kam es wegen der Änderung einer Rechtslage zu einem Eingang von bis zu 70 Anträgen innerhalb von zwei Wochen. Die zeitgleich erforderlichen Prüf- und Verwaltungstätigkeiten konnten für diese Antragshäufung nicht mit den vorhandenen Personalkapazitäten in allen Fällen fristgerecht bewältigt werden.

Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren konnte der Kreis im Betrachtungszeitraum der Prüfung nur selten einhalten, da durch Personalausfall keine routinierte Abarbeitung der Antragsverfahren möglich war. Vertretbare Genehmigungszeiten waren nur aufgrund von Aufgabenzurückstellungen an anderer Stelle erreichbar. Mit dem Personaleinsatz befasst sich das Kapitel 6.3.7 dieses Berichtes ausführlicher.

Empfehlung
Der Kreis sollte angemessene Personalressourcen einsetzen, damit die Verfahrensschritte zur Antragsbearbeitung fristgerecht erledigt werden können und keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen entstehen.

Um für das gesamte Sachgebiet gleiches Wissen zu vermitteln, nutzt der Kreis Düren Inhouse-Schulungen, beispielsweise zur Schulung neuer Rechtslagen. Damit für ähnliche Sachverhalte die gleichen Kriterien durch die Sachbearbeitung für ihre jeweils individuelle Ermessensentscheidung herangezogen werden, führt die Bauaufsicht zudem regelmäßige Dienstbesprechungen und teaminterne Abstimmungsgespräche durch. Die Vorgänge werden dort besprochen und erforderliche Ermessensentscheidungen vorbereitet, so dass eine vergleichbare Beurteilung von ähnlich gelagerten Fällen gegeben ist. Bei besonderen Fällen erfolgt zudem ein Austausch mit der Leitungsebene, bei dem Besonderheiten diskutiert werden können und über den Fall im gemeinsamen Austausch entschieden werden kann.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht erhebt der Kreis Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis nach eigener Auskunft bereits gut aus. Auch die Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen werden erhoben, seit dies möglich ist. Diese Gebühr ist auch notwendig, da die von Nachforderungen betroffenen Vorgänge einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand verursachen, weil neben dem Erstellen der Nachforderungs-/ Mängelliste auch die Überwachung der Fristen für den Rücklauf und die erneute Prüfung der eingereichten Unterlagen hinzukommt. Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese Gebühr zu 50 Prozent auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet. Insoweit decken die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös den Mehraufwand des Kreises. Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden. Die gpaNRW sieht hier z. B. in der Ermittlung eines Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator für den Kreis. So kann er beurteilen, wie auskömmlich seine Gebühren tatsächlich sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung des Personals?

Da für die Bauaufsicht des Kreis Düren ein eigenes Einnahmenkonto besteht, überprüft sie jährlich, ob der Schätzbetrag der Haushalts-Anmeldung auch tatsächlich erreicht wird. Einen Aufwandsdeckungsgrad hat der Kreis allerdings noch nicht für den Bereich der Bauaufsicht ermittelt. Diese Ermittlung ist wie zuvor beschrieben wichtig, um zu beurteilen, inwieweit die festgesetzten Gebühren den Aufwand für die erbrachten Leistungen decken. Zudem wird so der Aspekt des Ressourceneinsatzes neben den Einnahmen in die Betrachtung mit einbezogen. Die Daten zur Ermittlung können dafür z. B. aus dem jeweiligen Haushaltsplan (ordentlicher Aufwand, ordentliche Erträge) gezogen werden, um eine erste grobe Orientierung für den Bereich zu erhalten. Die Entwicklung der Kennzahl sollte der anhand der Fälle zu erwartenden Entwicklung entsprechen.

Defizite, die aus dem allgemeinen Haushalt gedeckt werden müssen, sollte der Kreis so gering wie möglich halten. Zwar kann er die zugrunde zu legenden Rohbausummen oder vorgesehenen Einheitsgebührentarife der Gebührenordnung dabei nicht beeinflussen – aber auf zwei Faktoren hat er Einfluss: zum einen die tatsächlich möglichen Gebührentatbestände anzuwenden,

so dass er eine Gebühr festsetzen kann und zum anderen den Spielraum bei Rahmengebühren bei der Festlegung der Gebührenhöhe verursachungsgerecht auszuschöpfen.

➔ **Empfehlung**
Seine festgesetzten Gebühren sollte der Kreis Düren – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich der Aufwandsdeckung überprüfen, um sie im Bedarfsfall verursachungsgerecht anpassen zu können. Die Entwicklung der Kennzahl sollte den anhand der Fälle erwarteten Entwicklungen entsprechen. Ist dies nicht der Fall, sollte der Kreis die Ursachen für die Fehlentwicklung ermitteln und zielgerichtet gegensteuern.

6.3.3 Geschäftsprozesse

➔ **Feststellung**
In der Bauaufsicht bestand zum Prüfungszeitpunkt noch keine schriftlich fixierte Regelung beispielsweise in Form einer Dienstanweisung zu Entscheidungsbefugnissen oder Unterschriftsberechtigungen bzw. Verantwortungsbereichen.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Im Zusammenhang mit dem Prozessablauf spielt auch die Organisationsstruktur der Kreisverwaltung eine Rolle. Je nach Zuordnung der Aufgaben in einer Kreisverwaltung muss der Bauantrag bei der internen Bearbeitung nicht nur unterschiedliche Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen, sondern auch verschiedene Ämter bzw. sogar Dezernate durchlaufen.

Der **Kreis Düren** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt fünf Dezernate[22] verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben direkt dem Landrat unterstellt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter/ Dienststellen in jeweilige Team- bzw. Sachbearbeitungszuständigkeiten. Der thematische Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat V angesiedelt. Die untere Bauaufsicht ist dort dem Amt 63 (Amt für Bauordnung und Wohnungsbauförderung) angegliedert. Dort ist beispielsweise auch das Umweltamt angesiedelt, so dass Austausche innerhalb des Dezernates stattfinden und so Durchlaufzeiten verkürzen können.

Neben grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen, die sich aus der jeweiligen Hierarchie-Ebene bzw. den allgemeinen Vorgaben des Kreises ergeben, besteht keine schriftlich fixierte Regelung beispielsweise in Form einer Dienstanweisung zu Entscheidungsbefugnissen oder Unterschriftsberechtigungen bzw. Verantwortungsbereichen in der Bauaufsicht. Dennoch sind die Verantwortungsbereiche den Mitarbeitenden aus Aufgabenzuweisungen und Dienstbesprechungen bekannt. Durch den Einsatz von zwei Teamleitungen ab 2021 wurde eine Entlastung der Amtsleitung angestrebt, so dass die Sachbearbeitung auch über einen Austausch mit den Teamleitungen Handlungssicherheit erhält und die Qualität der Bescheide sichern kann.

[22] Dezernatsverteilungs- und Verwaltungsgliederungsplan der Kreisverwaltung Düren mit Stand vom 01. Oktober 2022

- **Empfehlung**
  Um den Sachbearbeitenden Handlungssicherheit zu geben, sollte die Bauaufsicht über schriftlich fixierte verbindliche Regelungen zu Verantwortungsbereichen und Entscheidungsbefugnissen verfügen z. B. in Form einer Dienstanweisung.

Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bei der Sachbearbeitung, da der Kreis in ihr Checklisten für den Verfahrensablauf hinterlegt hat. Diese können in der Sachbearbeitung beispielsweise über anwählbare Schaltflächen genutzt werden.

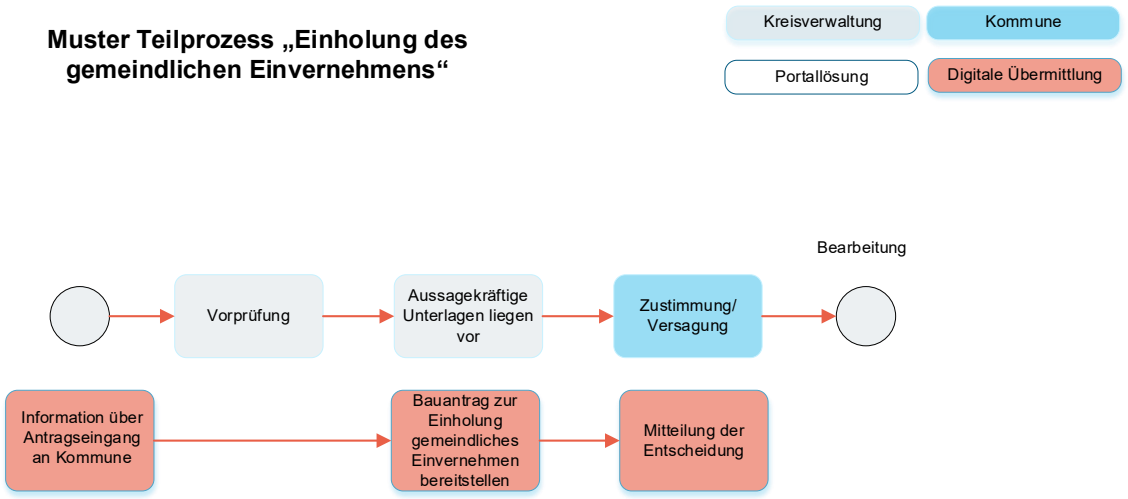
Im Kapitel 6.3.5 betrachten wir den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahren eingehender und gehen im Kapitel 6.3.6 auch auf den Fortschritt sowie Einfluss der Verfahrensdigitalisierung ein.

6.3.4 Schnittstellen

- Der Kreis Düren startet sowohl die notwendigen Beteiligungsverfahren als auch die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens immer so zeitnah wie möglich, so dass der Prozess zügig ablaufen kann.

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte ein Kreis auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sowie das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.

Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“



Die vorstehende Abbildung „Muster Teilprozess Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ stellt dar, wie eine digitale Übermittlung das Verfahren beschleunigt. Die Bauaufsicht des **Kreis Düren** startet sowohl die notwendigen Beteiligungsverfahren als auch die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens immer so zeitnah wie möglich. Dies zeigt auch der im nachfolgenden Kapitel 6.3.5 abgebildete Prozessablauf.

Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens könnte durch eine digitale Beteiligung beschleunigt werden, da beispielsweise die Postlaufzeiten entfallen würden. Wie im unteren Kasten der Abbildung dargestellt, könnte bei einem digitalisierten Verfahren bereits bei Antragseingang eine Information an die Kommune generiert werden. Ohne zusätzlichen Versandaufwand

könnte der betroffenen Kommune der Bauantrag bereitgestellt werden und sie könnte ihre Entscheidung direkt im System übermitteln. So wird die Bearbeitungsdauer optimiert.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis darüber hinaus durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

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

Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden oder Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese einzuholenden Stellungnahmen kann der Kreis in der Regel nicht beeinflussen. Wenn ein Kreis jedoch darüberhinausgehend Stellungnahmen anfordert, beispielsweise um seine spätere Entscheidung abzusichern, dann ist dies zwar grundsätzlich nachvollziehbar – diese zusätzlichen Stellungnahmen belasten aber sowohl die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen im Verfahren. Daher sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Als Indikator nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag. Dieser Indikator dient der gpaNRW zunächst als Vergleichszahl dazu, einschätzen zu können, ob vergleichsweise viele oder wenige Stellungnahmen je Bauantrag eingeholt wurden.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,28	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Die Vergleichskennzahlen aufgeteilt nach internen und externen Stellungnahmen werden in der Tabelle für den Kreis Düren zur Information mit aufgeführt. Da der Kreis Düren die Stellungnahmen nur insgesamt erfasst, sind für ihn keine nach intern und extern aufgeteilten Vergleichswerte enthalten.

Die Gesamt-Kennzahl zu den eingeholten Stellungnahmen des Kreis Düren liegt nahe am ersten Viertelwert des Vergleiches. Damit holen rund Dreiviertel der Kreise im Vergleich mehr Stellungnahmen je Bauantrag ein. Insoweit gelingt dem Kreis Düren aus Sicht der gpaNRW die Beschränkung auf das notwendige Maß, so dass der Prozess nicht unnötig belastet wird.

6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

- **Feststellung**
  Der Prozessablauf in der Bauaufsicht des Kreis Düren sichert ein effizientes Verfahren. Es gibt allerdings noch keine verbindliche Regelung, die das Vier-Augen-Prinzip sichert.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG23: „Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo [...] auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann.“ Die Entscheidung über eine Genehmigung soll daher gemäß § 20 KorruptionsbG[24] von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. Wenn Entscheidungen (Genehmigung oder Ablehnung) durch die jeweils zuständige Sachbearbeitung aus dem technischen Bereich oder der Verwaltung alleine getroffen werden, stärkt dies zwar einerseits eine ganzheitliche Sachbearbeitung und das Verantwortungsbewusstsein des jeweiligen Sachbearbeiters bzw. der jeweiligen Sachbearbeiterin – wird jedoch andererseits den Vorgaben des Korruptionsschutzes nicht gerecht.

Der **Kreis Düren** hat für den Bereich der Bauaufsicht zuletzt im Rahmen einer Organisationsuntersuchung 2016/2017 den Ablauf des Baugenehmigungsprozesses erfasst. Wie in Kapitel 6.3.2 bereits beschrieben, führt die Bauaufsicht zwar regelmäßige Dienstbesprechungen und teaminterne Abstimmungsgespräche durch und es erfolgt in besonderen Fällen zudem ein Austausch mit der Leitungsebene – eine verbindliche Regelung, um das Vier-Augen-Prinzip sicher zu stellen gibt es aber nicht. Um den Zeitaufwand hierfür bei knappen Personalressourcen zu begrenzen, könnte zunächst mit unregelmäßig gezogenen Stichproben aus den in der Bearbeitung befindlichen Fällen durch die Vorgesetzten das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt werden. Zum einen wäre damit das Vieraugenprinzip gewahrt. Gleichzeitig nähme die oder der Vorgesetzte so auch eine Qualitätssicherung mit Blick auf die Güte der Bescheide und die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Ermessensausübung vor.

[23] Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

[24] Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

Empfehlung

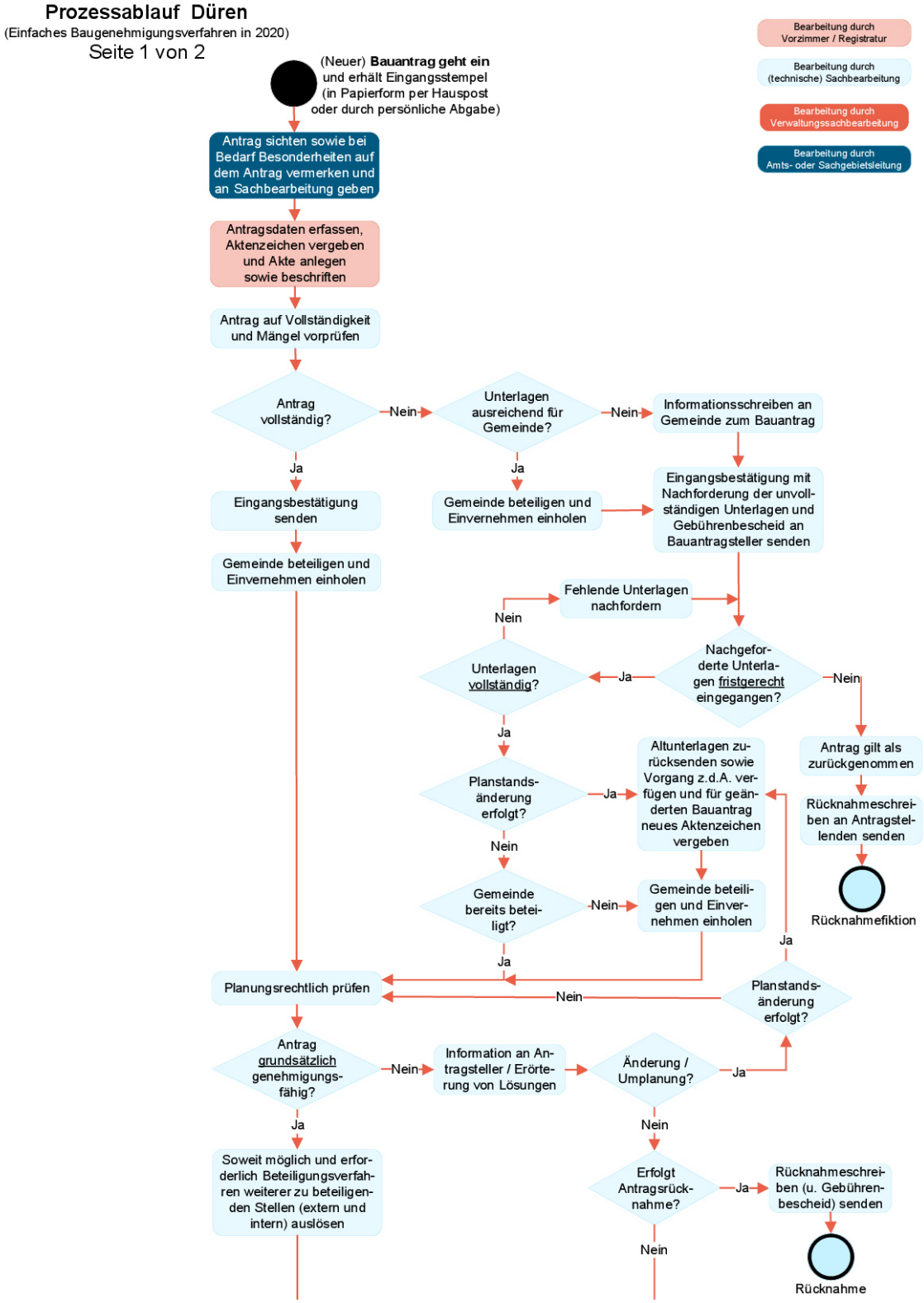
Die Bauaufsicht des Kreis Düren sollte die stichprobenhafte Überprüfung der Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren verbindlich festlegen, um den Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes gerecht zu werden und so möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen und eine gleichbleibende Qualität der Bescheide zu sichern.

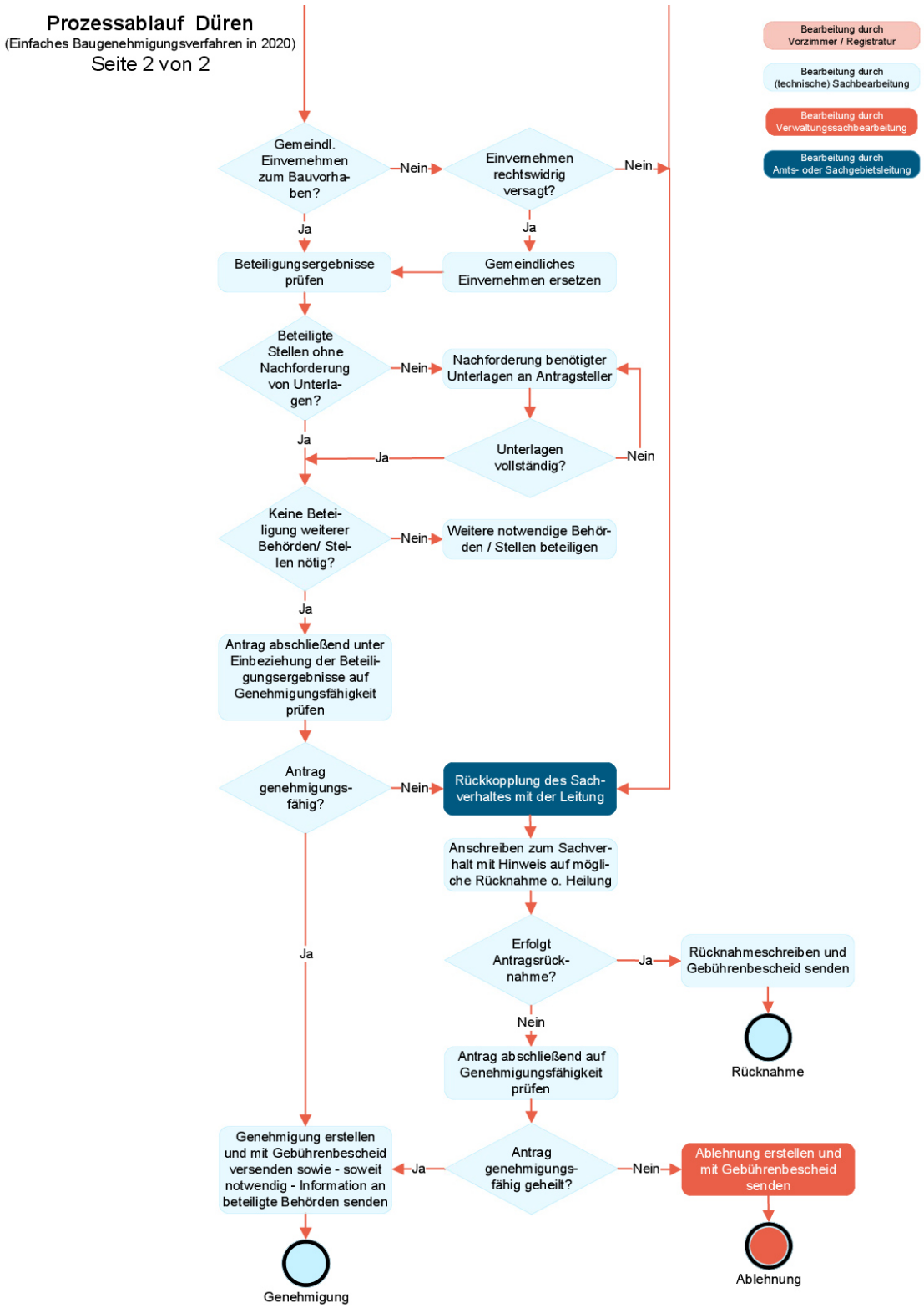
Dabei soll die stichprobenhafte Überprüfung die Sachbearbeitung nicht von ihrer Verantwortung für das bearbeitete Antragsverfahren entbinden. Dies kann z. B. dadurch deutlich werden, dass die Leitungsebene mitzeichnet, die jeweils verantwortliche Sachbearbeitung aber den Bescheid unterschreibt. Auch muss nicht jeder Bagatell-Fall, der z. B. wegen kleinerer baulichen Veränderungen dennoch eines Bauantrages bedurfte, die Leitungsebene belasten, sondern kann in Eigenverantwortung durch die Sachbearbeitung erledigt werden.

Prozessablauf Düren

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)

Seite 1 von 2




Prozessablauf Düren
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 2 von 2
Bearbeitung durch Vorzimmer / Registratur
Bearbeitung durch (technische) Sachbearbeitung
Bearbeitung durch Verwaltungssachbearbeitung
Bearbeitung durch Amts- oder Sachgebietsleitung
Gemeindl. Einvernehmen zum Bauvorhaben?
Nein
Einvernehmen rechtswidrig versagt?
Nein
Ja
Ja
Beteiligungsergebnisse prüfen
Gemeindliches Einvernehmen ersetzen
Beteiligte Stellen ohne Nachforderung von Unterlagen?
Nein
Nachforderung benötigter Unterlagen an Antragsteller
Ja
Ja
Unterlagen vollständig?
Nein
Keine Beteiligung weiterer Behörden/ Stellen nötig?
Nein
Weitere notwendige Behörden / Stellen beteiligen
Ja
Antrag abschließend unter Einbeziehung der Beteiligungsergebnisse auf Genehmigungsfähigkeit prüfen
Antrag genehmigungsfähig?
Nein
Rückkopplung des Sachverhaltes mit der Leitung
Anschreiben zum Sachverhalt mit Hinweis auf mögliche Rücknahme o. Heilung
Ja
Erfolgt Antragsrücknahme?
Ja
Rücknahmeschreiben und Gebührenbescheid senden
Rücknahme
Nein
Antrag abschließend auf Genehmigungsfähigkeit prüfen
Genehmigung erstellen und mit Gebührenbescheid versenden sowie - soweit notwendig - Information an beteiligte Behörden senden
Ja
Antrag genehmigungsfähig geheilt?
Nein
Ablehnung erstellen und mit Gebührenbescheid senden
Genehmigung
Ablehnung

6.3.6 Digitalisierung

- Nicht nur das gesetzlich vorgegebene Ziel, bis zum 31. Dezember 2022 die digitale Antragsannahme zu ermöglichen, befindet sich bei der Bauaufsicht aktuell in der Umsetzung, sondern auch die digitale Bearbeitung der Bauanträge.

Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Eine reine Papierakte ist zwar auch im wörtlichen Sinne „medienbruchfrei“ – die gpaNRW sieht die digitale Akte aber als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an. Zudem verpflichtet das Onlinezugangsgesetz (OZG) Bund und Länder, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen bis zum 31. Dezember 2022 zu ermöglichen. Wenn der Bauantrag und die zugehörigen Unterlagen aktuell nur in Papierform vorliegen, ist es daher sinnvoll, diese Dokumente bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzuscannen. So kann im laufenden Verfahren schnell und ohne großen Aufwand von verschiedenen Stellen darauf zurückgegriffen werden. Zudem wird ein späteres elektronisches Archivieren beschleunigt.

Der **Kreis Düren** setzt verwaltungsweit bereits ein einheitliches Dokumenten-Management-System ein. Die Altakten der Bauaufsicht werden durch einen beauftragten Dritten eingescannt und entsprechend systematisch elektronisch archiviert. Zur Unterstützung der Facheinheiten bei der Umstellung auf eine umfassende Digitalisierung hat der Kreis Düren zudem eine Digitalisierungsstelle eingerichtet, die ebenfalls verwaltungsweit agiert und beispielsweise die technischen Voraussetzungen organisiert bzw. unterstützt. Dabei wird für den Bereich der Bauaufsicht nicht nur das gesetzlich vorgegebene Ziel anvisiert, bis zum 31. Dezember 2022 die digitale Antragsannahme, sondern auch eine digitale Bearbeitung der Bauanträge zu ermöglichen. Im Oktober 2022 steht dieser letzte Schritt für die Bauaufsicht zur Umsetzung an.

Insgesamt hat die gpaNRW einen sehr unterschiedlichen Fortschritt bei der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren bei den Kreisen in NRW vorgefunden. Zum Start der Prüfung in 2021 war die Fachsoftware hauptsächlich ein unterstützendes Instrument – insbesondere zur Fristüberwachung und Berechnung der Gebührensätze anhand der eingegebenen Rohbausummen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt neben dem erhobenen Sachstand zum 30. April 2022 im Kreis Düren zu unterschiedlichen Anforderungen der Digitalisierung auch die Anzahl der Kreise, die diese bereits erfüllen.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022

Anforderung	Status des Kreis Düren	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	nein	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	nein	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

Dabei war die Antwort „nein" im Sinne von "noch nicht" zu verstehen, denn die abgefragten Schritte auf dem Weg zur Digitalisierung waren zum Prüfungszeitpunkt in der Vorbereitung.

Im Zeitraum vom Stichtag der Sachstandserhebung bis zur Berichterstellung hatte die Bauaufsicht nicht nur die umfassenden Schritte auf dem Weg zur Digitalisierung der Antragsverfahren, sondern auch erneute Personalfluktuationen (u. a. in der Leitungsebene) zu bewältigen. Das nachfolgende Kapitel betrachtet den Personaleinsatz daher detaillierter.

6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis 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.

- **Feststellung**
  Im Vergleichsjahr 2020 stand der unteren Bauaufsicht des Kreises Düren weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung, als bei den meisten anderen Kreisen im Vergleich, obwohl der Kreis gegenüber 2019 im Jahr 2020 rund eine Vollzeit-Stelle mehr einsetzte. Die aus 2019 und 2020 ansteigenden Rückstände sowie die Überlastungsanzeige des Personals in 2021 sowie eine anhaltende Fluktuation sind Hinweise darauf, dass sich die Situation aktuell noch nicht verbessert hat.

Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte er dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder 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 und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Mit dem Zuweisen anderer Aufgaben ist dabei nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll: Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Arbeiten der Bauaufsicht, wie z. B. die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung durch Anpassung von Aufgabenzuweisungen oder ähnliche Maßnahmen verstärkt erledigt werden können.

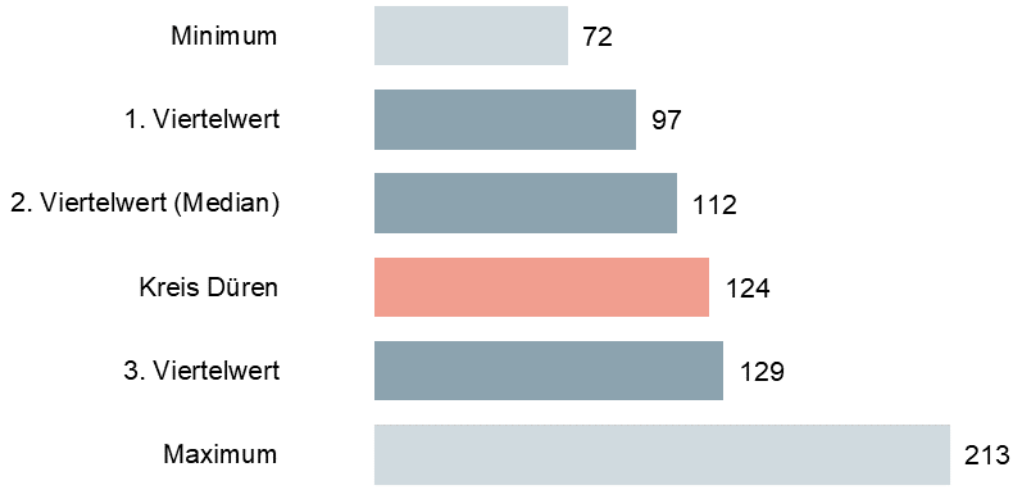
Um die Belastung des eingesetzten Personals durch neue Falleingänge vergleichen zu können, erhebt die gpaNRW die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“. Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle wies in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, hat die gpaNRW bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Es wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen im von der gpaNRW definierten Aufgabenbereich stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren beim **Kreis Düren** in 2020 insgesamt 9,57 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Anteil von 0,63 Vollzeit-Stellen für den Overhead. Dieser Anteil ist mit rund sieben Prozent vergleichsweise niedrig: mehr als Dreiviertel der Kreise weisen einen höheren Anteil auf. Der Median liegt im Vergleich bei rund zwölf Prozent. Von den insgesamt 9,57 Vollzeit-Stellen war im Jahr 2020 ein Anteil von 8,94 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt – dies war gegenüber dem Jahr 2019 mit 7,89 Vollzeit-Stellen ein Zuwachs von rund einer Vollzeit-Stelle.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ sowie „Bauberatung“ nicht allen Kreisen möglich war, stellt die gpaNRW – wie eingangs zu diesem Kapitel beschrieben – die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Diese addiert für den Kreis Düren die im Jahr 2020 eingegangen 903 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 208 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfassten 8,94 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der nahe am dritten Viertelwert liegende Kennzahlenwert in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ bedeutet, dass in 2020 weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung stand, als bei den meisten anderen

Kreisen im Vergleich. Zur Sachbearbeitung setzt die Bauaufsicht qualifizierte Fachkräfte ein, wie beispielsweise Architekten oder Architektinnen, Bauingenieure oder Bauingenieurinnen sowie auch Verwaltungsfachkräfte. Dabei fußt die Stellenbemessung für die Bauaufsicht auf einer Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2018. Es erfolgt zwar eine jährliche Fallzahlenfortschreibung, die Personalbemessung geschieht aber auf Basis des Mittelwertes der letzten drei Jahre und bildet bei steigenden Fallzahlen somit nicht den aktuellen Bedarf ab – insbesondere mit Blick auf die in Kapitel 6.3.1 beschriebenen „Wachstumsoffensive“ und dem zu erwartenden Fallanstieg sieht die gpaNRW dies kritisch. Insbesondere wenn krankheitsbedingte Langzeitausfälle zusätzlich vom eingesetzten Personal kompensiert werden müssen, führt dies zu Überlastungen. Das Personal der Bauaufsicht hat im Jahr 2021 mit einer Überlastungsanzeige auf die Situation reagiert – die erfolgte zusätzliche Stellenausschreibung in 2021 endete jedoch ohne qualifizierten Bewerber. Aufgrund der dauerhaften Belastung orientieren sich die vorhandenen Fachkräfte zudem auch um und es besteht das Risiko von weiterer Fluktuation, wenn keine Maßnahmen zur Fachkräftesicherung ergriffen werden.

Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein – da der Kreis Düren die Bauberatung nicht aus der Sachbearbeitung separieren konnte, werden für diese Kennzahl nur informatorisch die Vergleichswerte mit angegeben, ebenso wie beim Verhältnis der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar, die nicht vergleichbar erfasst werden konnten:

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	k.A.	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	72	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegt nahe am ersten Viertelwert im Vergleich. Dies bedeutet, dass in rund Dreiviertel der Vergleichskreise das eingesetzte Personal mehr Fälle durch Bescheide abschließen konnte. Wir haben analysiert, welche möglichen Ursachen zu diesem höheren Personaleinsatz führen könnten. Ein Aspekt könnte der Zeitbedarf sein, der durch die Fluktuation und das entsprechende Einarbeiten des neuen Personals entsteht. Hier schlägt sich einerseits die fehlende Erfahrung des neuen Personals nieder und andererseits die Unterbrechungen in der Arbeitsroutine des erfahrenen Personals, die durch Rückfragen, Hilfestellungen etc. entstehen. Eine andere mögliche Ursache kann bei den Ablehnungen zu finden sein. Diese werden im Kapitel 6.3.8 (Bauberatung) noch näher betrachtet. Ablehnungsbescheide können einen höheren Aufwand (durch Anhörung, Nachbesserungsversuche etc.) im Verfahren verursachen, als dies bei Genehmi-

gungsbescheiden der Fall ist. Wie der Prozess in Kapitel 6.3.5 zeigt, ist mit der Ablehnung zudem ein Wechsel aus der technischen Sachbearbeitung in die Verwaltungssachbearbeitung verbunden. Dies erfordert einen Informationsaustausch zwischen den beteiligten Kräften und bindet somit zusätzlich Personal-Ressourcen.

Das Verhältnis unerledigter Bauanträge jeweils zum 01. Januar eines Jahres zu den neuen Bauanträgen in Prozent zeigt die darüber hinaus zusätzlich bestehende Belastung aus Altfällen bzw. Rückständen. Da sie ebenfalls durch die eingesetzten Personalressourcen zu bewältigen sind, ist es wichtig, diesen Wert in seiner Entwicklung zu beobachten und neben dem Neueingang von Fällen mit einzubeziehen.

Da die Fachsoftware zum Prüfungszeitpunkt den Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019 nicht auswerten konnte, hat die gpaNRW aus den bereits erfassten Fallzahlen berechnet, ob nur bezogen auf die Erfassungsjahre 2019 und 2020 rechnerisch Rückstände entstanden sind.

Grundzahlen	2019
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019	nicht bekannt
+ Summe Bauanträge insgesamt 2019	925
- zurückgenommene Bauanträge 2019	66
- Baugenehmigungen 2019	569
- Ablehnungen 2019	20
Unerledigte Bauanträge zum 01. Januar 2020 aus dem Jahr 2019	**270**

Aus dem Jahr 2020 verdoppelt sich dann der Bestand an Rückständen nochmals:

Grundzahlen	2020
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020 **mindestens** (aus 2019)	270
+ Summe Bauanträge insgesamt 2020	903
- zurückgenommene Bauanträge 2020	58
- Baugenehmigungen 2020	555
- Ablehnungen 2020	24
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2021 (alleine aus 2020 Zuwachs um 266 Fälle)	**536**

Die hilfsweise berechneten Werte zeigen, dass das Personal 2019 und 2020 den weiteren Anstieg der Rückstände nicht bremsen kann. Die Überlastungsanzeige 2021 ist ein Hinweis darauf, dass sich im Jahr 2021 die Situation nicht verbessert hat. Darüber hinaus zeigt die im Kapitel 6.3.1 dargestellte Entwicklung der Fallzahlen einen alarmierenden Anstieg der Fälle.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte Maßnahmen zur Fachkräftesicherung und Anwerbung neuer Fachkräfte ergreifen und insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar zusätzlich zur Fortschreibung der neuen Falleingänge bei der Personalbemessung im Blick halten, damit aufgelaufene Rückstände abgearbeitet und dauerhafte Überlastungen vermieden werden können.

Soweit die Kreise die Stellenanteile auch auf die förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide weiter aufteilen konnten, hat die gpaNRW die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf die förmlichen Bauvoranfragen und Bescheide gebildet. Diese werden nachfolgend nur zur Information mit aufgeführt, da der Kreis Düren – wie auch zehn andere Kreise im Vergleich – die Aufteilung nicht vornehmen konnte und somit keine Ausführungen dazu gemacht werden können.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	0	61	69	111	237	17

6.3.8 Bauberatung

- Beim Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge und beim Anteil der Ablehnungen positioniert sich der Kreis Düren jeweils im niedrigsten Viertel der Kreise im Vergleich, so dass die eingesetzten Ressourcen nicht außergewöhnlich durch Anträge ohne Erfolgsaussichten belastet werden.

Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die Bauberatung gibt Bauinteressenten im Wesentlichen Informationen zu verfahrensrechtlichen und baulichen Fragen. Eine Bauberatung muss dabei nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Um möglichst viele Bauwillige zu erreichen, bietet es sich an, die Informationen auf diversen Kommunikationswegen (digital, in Papierform, persönliche Termine) verfügbar zu machen. So kann aus Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Einen eigenen Servicepunkt oder eine zentrale Anlaufstelle oder ähnliche Angebote zur Bauberatung bietet der **Kreis Düren** nicht an. Auf der Homepage des Kreises Düren werden aber von der Startseite aus über die Eingabe von Stichworten wie „Bauantrag“ oder „Bauaufsicht“ im Suchfeld direkt Links zu relevanten Dokumenten und Bereichen der Internetpräsenz mit Informationen erzeugt. Zudem konzentriert die Startseite zum „Bauen im Kreis Düren“ wichtige Informationen für Bauinteressierte. Die dort bereitgestellte Baubroschüre ist jedoch als 2. Auflage

mit Stand aus dem März 2016 veraltet. Insbesondere mit Blick auf die Neuerungen der Landesbauordnung 2018 ist eine Aktualisierung notwendig bzw. es könnte zunächst ein Hinweis und zusätzlicher Link zu den allgemeinen Informationen des Landes im Bauportal.NRW gesetzt werden.

Um Hinweise zu erhalten, ob die verfügbaren Informationen auch zu bearbeitungs- bzw. prüffähigen Anträgen führen, betrachten wir parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	6,42	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,31	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	29,57	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Bei den zurückgenommenen Anträgen spielt nicht nur die aktive Rücknahme durch den Antragsteller oder die Antragstellerin eine Rolle, sondern auch die Rücknahmefiktion. Durch Neuerungen in der Bauordnung NRW ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen seit dem 01. Januar 2019 nicht mehr möglich. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft mit Fristsetzung zur Mängelbeseitigung auf und fordert beispielsweise fehlende Unterlagen nach. Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen – es greift dann die sogenannte „Rücknahmefiktion“. Diese Rücknahmen fließen genau wie die Rücknahmen durch die Antragstellenden mit in die Kennzahl ein. Der Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt liegt im Vergleich knapp über dem Median und ist somit aus Sicht der gpaNRW nicht auffällig.

Wie in Kapitel 6.3.7 ausgeführt, können Ablehnungsbescheide einen höheren Aufwand (durch Anhörung, Nachbesserungsversuche etc.) verursachen und damit die Personalressourcen mehr belasten. Mit einem Anteil von 0,31 Prozent Ablehnungen an den Bescheiden positioniert sich der Kreis Düren im niedrigsten Viertel des Vergleichs. Insoweit ist das Personal durch diesen Faktor nicht außergewöhnlich belastet.

Die dritte betrachtete Kennzahl – der Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge an den Bauanträgen – liegt mit rund 30 Prozent ebenfalls im niedrigsten Viertel des Vergleichs. Das bedeutet, dass rund Dreiviertel der Kreise im Vergleich höhere Anteile aufweisen. Einen niedrigen Wert bei dieser Kennzahl sieht die gpaNRW als Hinweis darauf, dass die Informationen, wie z. B. ein prüffähiger Antrag einzureichen ist, bei den Bauwilligen ankommen.

Wir haben in 17 Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung erheben können. Kreise, die solche zentralen Anlaufstellen oder Servicepunkte anbieten, können in der Regel den Anteil der

Bauberatung einfacher konkret ermitteln. Andere Kreise können die Anteile teilweise nur schätzen. Die absolute Zahl dieser erfassten Vollzeit-Stellen haben wir je Kreis in das Verhältnis zu den dort insgesamt in der Sachbearbeitung eingesetzten Vollzeit-Stellen gesetzt. Die daraus resultierende Kennzahl „Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht“ in Prozent haben wir verglichen. Das nachfolgende Streudiagramm verdeutlicht die große Spannbreite.

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht in Prozent 2020

Das Streudiagramm enthält dabei keine Positionierung für den Kreis Düren, da dieser den Personaleinsatz in der Bauberatung nicht vergleichbar abgrenzen bzw. beziffern konnte.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

- Die Dauer der Genehmigungsverfahren beträgt im Durchschnitt der normalen und einfachen Verfahren insgesamt 63 Kalendertage in 2020 und liegt damit deutlich unterhalb der von der gpaNRW festgelegten Zielgröße von 84 Kalendertagen und deutlich unter den jeweiligen Medianwerten der Gesamtlaufzeiten getrennt nach Verfahren im Vergleich.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019[25] 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 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 Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

[25] Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

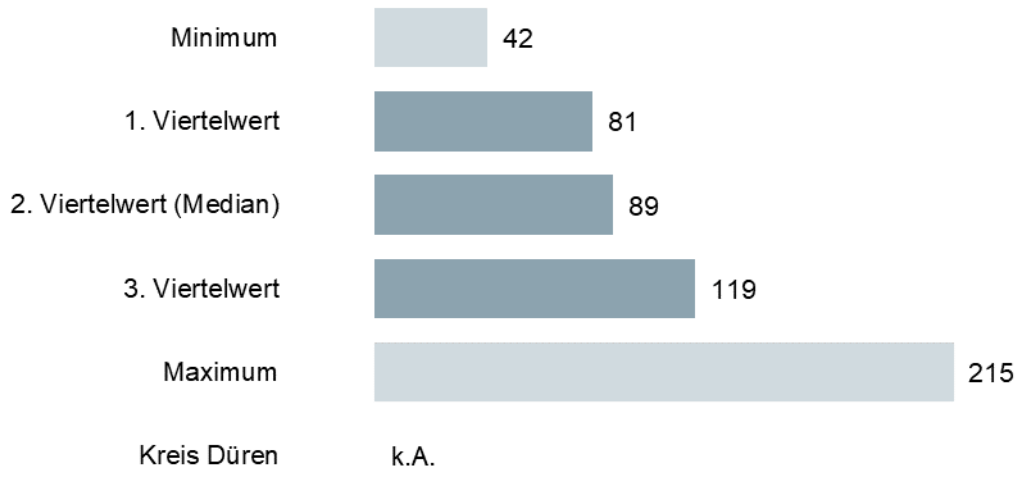
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- 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 differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauern belasten. Teilweise erheben die Kreise bereits eigene Laufzeiten, so auch im **Kreis Düren**. Allerdings konnte der Kreis zum Prüfungszeitpunkt noch nicht z. B. nach einfachen und normalen Verfahren trennen, so dass die eigenen erhobenen Mischwerte nicht mit im Vergleich abgebildet werden. Wie im Kapitel 6.3.1 ausgeführt, erfasst der Kreis erst seit Mitte 2021 die Verfahren getrennt.

Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit einem Medianwert im Vergleich von rund 92 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 6.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen).

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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

Neben der Gesamtlaufzeit ist auch die Betrachtung der Laufzeit ab Vervollständigung durch den Antragsteller interessant. Die Differenz zwischen den beiden Werten zeigt auf, welche Zeit die Antragstellenden benötigen, um den Antrag prüfungsreif zu vervollständigen. Bislang kann jedoch nur knapp die Hälfte der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte zur Laufzeit angeben. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird. Da der Zeitpunkt der Vollständigkeit durch Antragsteller auch beim Kreis Düren noch nicht durchgängig erfasst wird, kann auch hier kein zuverlässiger Vergleichswert mit einfließen. Daher werden auch hier die Vergleichszahlen nur informationshalber mit abgebildet.

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

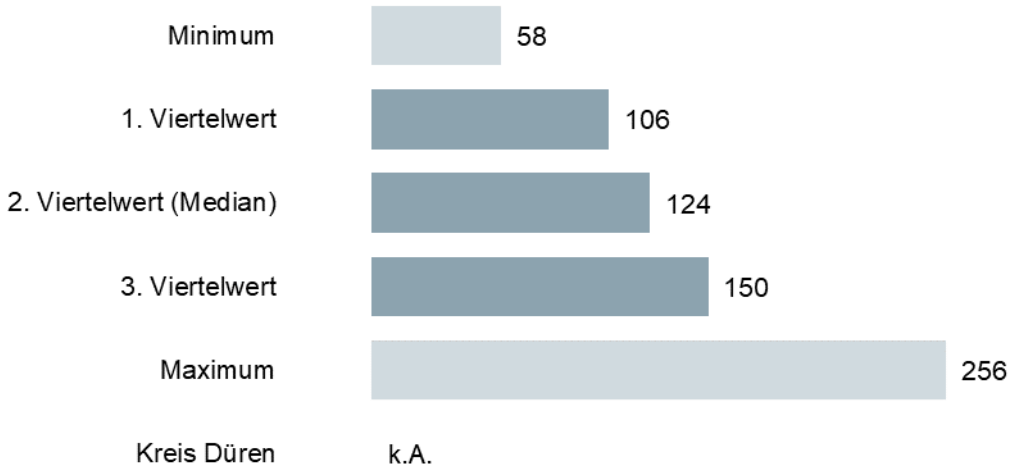
Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	19	41	55	60	86	13

Auf den Zeitraum, den die Antragsstellenden durchschnittlich benötigen, um den Antrag zu vervollständigen, hat die Bauaufsicht zumindest mittelbar eine Einflussmöglichkeit. Beispielsweise sollte sie die den Antragstellenden eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen nicht pauschal vorgeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um den Ablauf zu beschleunigen. Dies sehen auch die vom Land herausgegebenen Handlungsempfehlungen zur Bauordnung NRW vor. Lange Fristen beim Nachfordern von Unterlagen können die Gesamtlaufzeit negativ beeinflussen, wenn Antragstellende diese lange Frist ausschöpfen. Durch kurze - dem Einzelfall angemessene - Fristen für die Bauwilligen kann der Kreis daher seine Wartezeit auf Unterlagen reduzieren.

Die Gesamtlaufzeit wird zudem negativ beeinflusst, wenn beteiligte Stellen trotz Fristablauf erneut angeschrieben und zu einer Stellungnahme aufgefordert werden, obwohl ggf. die Zustimmungsfiktion greifen würde und das Verfahren eigentlich – mit der dann fiktiven Zustimmung - schon hätte fortgesetzt werden können.

Neben den einfachen Genehmigungsverfahren hat die gpaNRW auch die Verfahrensdauern bei den normalen Genehmigungsverfahren in den Vergleich gestellt.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Kreise im Vergleich weisen somit bei den normalen Verfahren im Median eine Gesamtlaufzeit ab Antragseingang bis zur Bescheid-Erstellung von 124 Kalendertagen auf, der Minimalwert beträgt 58 Kalendertage. Bei den zuvor betrachteten einfachen Verfahren lag der Medianwert bei einer Gesamtlaufzeit von 89 Kalendertagen und der Minimalwert betrug 42 Kalendertage. Der Kreis Düren liegt mit seinem Mischwert von 63 Kalendertagen im Jahr 2020 aus beiden Verfahren für die Gesamtlaufzeit jeweils deutlich unter den einzelnen Medianwerten der einfachen und normalen Verfahren im Vergleich und zählt jeweils zum Viertel der Kreise mit den kürzesten Gesamtlaufzeiten. In 2019 erreichte der Kreis Düren bereits einen ähnlichen Mischwert von 61 Kalendertagen.

Durch die zum 01. Januar 2019 geschaffenen Veränderungen der Landesbauordnung sollte das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem mit der neuen BauO NRW erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese Berichtspflicht sieht auch die erneut aktualisierte Landesbauordnung, die seit Juli 2021 gültig ist, vor. Mit Stand von Dezember 2022 gibt es dazu aber noch keine Vorgaben, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO NRW oder eine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt, sind bislang ebenfalls noch nicht verabschiedet.

Mit den Auswertungsmöglichkeiten, die der Kreis Düren bereits jetzt hat, sollte er aus Sicht der gpaNRW etwaigen Anforderungen gerecht werden können.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt und arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen. Es bestehen aber noch Optimierungsmöglichkeiten mit Blick auf aussagekräftige und steuerungsunterstützende Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz oder detailliertere Gesamtlaufzeit-/Laufzeit-Auswertungen).

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die gesetzlichen Vorgaben werden vom **Kreis Düren** als grundsätzliches Ziel angestrebt, beispielsweise mit Blick auf die Umsetzung der Digitalisierung von Antragsverfahren oder im Hinblick auf das Einhalten von Bearbeitungsfristen. Dafür hat er folgende Ziele formuliert:

- kundenorientierte Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, Erlasse und Verfügungen und
- kurze Bearbeitungszeiten.

Als Zielgruppen hat der Kreis die Bauherren, Architekten, Dritte (z. B. Nachbarn) sowie Schornsteinfeger benannt. Als Zielvorgabe ist im Haushalt die Beibehaltung (in 2019 und 2020) des max. Prozentsatzes vollständig verlorener Gerichtsverfahren aufgeführt.

Im Haushalt schreibt der Kreis darüber hinaus für den Aufgabenbereich nachrichtlich die Anzahl der eingegangenen Bauanträge und der Verfahren zu wiederkehrenden Prüfungen sowie die Anzahl der eingeleiteten ordnungsbehördlichen Verfahren (inklusive des Schornsteinfegerwesens) als Grundzahlen fort. Als Kennzahl überschrieben schreibt er dort neben der Anzahl der abgeschlossenen Gerichtsverfahren insgesamt auch die Anzahl der verlorenen Gerichtsverfahren fort. Die Bauaufsicht erstellt quartalsweise eine Fallzahlenauswertung und jährlich einen Verwaltungsbericht, so dass darüber auch die Daten im Haushalt gepflegt werden können.

Die Ressourcen zielgerichtet einzusetzen, heißt auch, dass es möglich wird, anhand übergeordneter Ziele Aufgaben zu priorisieren, wenn die Ressourcen knapper werden. Dies setzt eine klare Zielstruktur voraus. Anhand der bislang formulierten Ziele und ausgewerteten Daten bzw. gebildeten Kennzahlen ist dies aus Sicht der gpaNRW noch nicht umfassend möglich.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz) für die Bauaufsicht fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden. Dabei sollte der Kreis innerhalb einer klaren Zielstruktur Zielwerte festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können.

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren konnte der Kreis im Betrachtungszeitraum der Prüfung nur selten einhalten. Aufgrund der Personalsituation waren vertretbare Genehmigungszeiten nur durch Aufgabenzurückstellungen an anderer Stelle erreichbar. Inwieweit durch die festgesetzten Gebühren der Aufwand gedeckt wird, ermittelt der Kreis in der Bauaufsicht derzeit noch nicht.	229	E1.1	Der Kreis sollte angemessene Personalressourcen einsetzen, damit die Verfahrensschritte zur Antragsbearbeitung fristgerecht erledigt werden können und keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen entstehen.	230
			E1.2	Seine festgesetzten Gebühren sollte der Kreis Düren – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich der Aufwandsdeckung überprüfen, um sie im Bedarfsfall verursachungsgerecht anpassen zu können. Die Entwicklung der Kennzahl sollte den anhand der Fälle erwarteten Entwicklungen entsprechen. Ist dies nicht der Fall, sollte der Kreis die Ursachen für die Fehlentwicklung ermitteln und zielgerichtet gegensteuern.	231
F2	In der Bauaufsicht bestand zum Prüfungszeitpunkt noch keine schriftlich fixierte Regelung beispielsweise in Form einer Dienstanweisung zu Entscheidungsbefugnissen oder Unterschriftsberechtigungen bzw. Verantwortungsbereichen.	231	E2	Um den Sachbearbeitenden Handlungssicherheit zu geben, sollte die Bauaufsicht über schriftlich fixierte verbindliche Regelungen zu Verantwortungsbereichen und Entscheidungsbefugnissen verfügen z. B. in Form einer Dienstanweisung.	232
F3	Der Prozessablauf in der Bauaufsicht des Kreis Düren sichert ein effizientes Verfahren. Es gibt allerdings noch keine verbindliche Regelung, die das Vier-Augen-Prinzip sichert.	234	E3	Die Bauaufsicht des Kreis Düren sollte die stichprobenhafte Überprüfung der Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren verbindlich festlegen, um den Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes gerecht zu werden und so möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen und eine gleichbleibende Qualität der Bescheide zu sichern.	235

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Im Vergleichsjahr 2020 stand der unteren Bauaufsicht des Kreises Düren weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung, als bei den meisten anderen Kreisen im Vergleich, obwohl der Kreis gegenüber 2019 im Jahr 2020 rund eine Vollzeit-Stelle mehr einsetzte. Die aus 2019 und 2020 ansteigenden Rückstände sowie die Überlastungsanzeige des Personals in 2021 sowie eine anhaltende Fluktuation sind Hinweise darauf, dass sich die Situation aktuell noch nicht verbessert hat.	240	E4	Der Kreis sollte Maßnahmen zur Fachkräftesicherung und Anwerbung neuer Fachkräfte ergreifen und insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar zusätzlich zur Fortschreibung der neuen Falleingänge bei der Personalbemessung im Blick halten, damit aufgelaufene Rückstände abgearbeitet und dauerhafte Überlastungen vermieden werden können.	243
F5	Der Kreis Düren hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt und arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen. Es bestehen aber noch Optimierungsmöglichkeiten mit Blick auf aussagekräftige und steuerungsunterstützende Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz oder detailliertere Gesamtlaufzeit-/Laufzeit-Auswertungen).	250	E5	Der Kreis Düren sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz) für die Bauaufsicht fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden. Dabei sollte der Kreis innerhalb einer klaren Zielstruktur Zielwerte festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können.	250

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Düren** im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Vergabewesen

Die Prüfung des Vergabewesens des **Kreises Düren** zeigt ein positives Ergebnis. Grundlage hierfür ist das Vorhandensein einer zentralen Vergabestelle in Verbindung mit den Schnittstellen zur örtlichen Rechnungsprüfung und der vorhandenen Regelungsdichte. Die Einbindung der unterschiedlichen Organisationseinheiten in den Vergabeprozess ist mit der Dienstanweisung über das Vergabewesen (DA-Vergabe) nachvollziehbar geregelt und im Wesentlichen geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten. Die DA-Vergabe ist jedoch nicht mehr aktuell und sollte zeitnah überarbeitet werden.

Der Kreis nutzt die Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze für vereinfachte Vergabeverfahren nicht aus. Er stärkt dadurch den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz. Die Anzahl der beschränkten Ausschreibungen ist beim Kreis Düren in den Betrachtungsjahren (2019 – 2021) auf null gesunken. Der Kreis setzt innerhalb sehr niedriger Wertgrenzen bei den Ausschreibungsverfahren auf die öffentliche Ausschreibung. Die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit. Dies begrüßt die gpaNRW ausdrücklich. Darüber hinaus hat die Kreisverwaltung Düren zur Wahrnehmung einzelner Leistungen Gesellschaften und andere selbständige Einrichtungen u. a. in privater Rechtsform gegründet. Der Kreis sollte die damit einhergehenden Risiken analysieren und bewerten.

Zur Dokumentation der Vergabeverfahren nutzt der Kreis Düren das bestehende Dokumentenmanagementsystem (DMS) und bietet somit eine gute und systemische Unterstützung für einen rechtssicheren Vergabeprozess. Eine Vergabemanagement-Software zur Dokumentation einer kompletten Bauakte gibt es nicht. Hier kann der Kreis Düren noch erweiternd tätig werden.

Der Kreis Düren verfügt über wichtige Elemente zur Korruptionsprävention. Hierzu zählt insbesondere die Dienstvereinbarung zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption bei der Kreisverwaltung Düren. Ein wichtiger Aspekt der Korruptionsprävention ist eine umfassende Gefährdungsanalyse zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze. Hierbei sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises mittels Befragung einbezogen werden. Der Kreis Düren ist sich der Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bewusst. Sobald die nationale Umsetzung der Richtlinie erfolgt ist, gilt es ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen gesicherten Workflow zum Umgang mit Hinweisen verbindlich festzulegen.

Sponsoringleistungen nehmen im Kreis Düren eine wichtige Rolle ein. Der Kreis verfasst jährlich einen Bericht zum Umfang mit Sponsoring. Es bestehen ein Mustervertrag und Regelungen zur Prüfung einer steuerrechtlichen Konsequenz. Weitere Regelungen zum Thema Sponsoring, Werbung und Spenden sind nicht vorhanden. Für ergänzende Regelungen zum Sponsoring kann der Kreis auf die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW zurückgreifen.

Ein ganzheitliches Bauinvestitionscontrolling ist in der Kreisverwaltung des Kreises Düren noch nicht implementiert. Die Durchsicht von Baumaßnahmen hat positive Ansätze für ein solches Verfahren gezeigt, welches der Kreis nun ausbauen sollte. Dabei bietet es sich an, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung zu regeln.

Wir haben beim Kreis Düren die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten ermittelt und diese interkommunal verglichen. Der Kreis Düren gehört zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Abweichungen. Die Auswertung zeigt, dass die Abweichungen insgesamt maßgeblich durch Auftragsüberschreitungen geprägt sind. Dabei sind die Nachtragsaufträge mitentscheidend.

Zur Abwicklung von Auftragsänderungen hat der Kreis Regelungen getroffen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist als Kontrollinstanz etabliert. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Düren bestätigen den positiven Grundeindruck der Organisation des Vergabewesens. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen ein.

7.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz des Kreises vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren beim **Kreis Düren** aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

7.3.1 Organisatorische Regelungen

- **Feststellung**
  Der Kreis Düren hat eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Handlungsleitend für die ZVS ist u. a. die Dienstanweisung über das Vergabewesen bei der Kreisverwaltung Düren (DA-Vergabe). Eine Anpassung und Aktualisierung der DA-Vergabe ist zeitnah notwendig, steht derzeit aber noch aus.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- *Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,*
- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*
- *Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,*
- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Der **Kreis Düren** verfügt über eine Zentrale Vergabestelle (ZVS). Diese ist im Dezernat 1 dem Amt „Personalservice und zentrale Verwaltungsaufgaben“ zugeordnet. Handlungsleitend für die Zentrale Vergabestelle sind die geltenden Rechtsgrundlagen in den jeweils geltenden Fassungen. Darüber hinaus hat der Kreis zusätzlich eine Dienstanweisung über das Vergabewesen bei der Kreisverwaltung Düren (DA-Vergabe) erlassen. Die ZVS ist im Vergabeverfahren bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen oder Freiberuflichen Leistungen beteiligt. Ebenso wird bei Inanspruchnahme von Bundes- oder Landes- oder sonstigen öffentlichen Mitteln auf zusätzlich geltende Bedingungen und Auflagen des jeweiligen Bewilligungsbescheides hingewiesen.

Die DA-Vergabe ist am 01. Dezember 2012 in Kraft getreten. Aufgrund der seitdem erheblichen Änderungen und Anpassungen im Vergaberecht entspricht die DA-Vergabe insoweit nicht mehr den aktuell gültigen vergaberechtlichen Vorschriften. Die DA-Vergabe des Kreises Düren sollte daher zeitnah überarbeitet werden. Nach Auskunft der Verwaltung wird derzeit an einer Neufassung der DA-Vergabe gearbeitet. Eine Entwurfsfassung konnte während der Prüfung nicht vorgelegt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die derzeit geltende Dienstanweisung über das Vergabewesen bei der Kreisverwaltung Düren zeitnah überarbeiten und an die gültigen vergaberechtlichen Vorschriften anpassen.

An dieser Stelle verweisen wir auch auf die Muster Dienstanweisung Vergabe, welche unter unten stehendem Link[26] eingesehen werden kann.

Mit den bisher bestehenden organisatorischen Regelungen zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle schafft es der Kreis Düren, das Vergabewesen zu vereinheitlichen und mit der zentralen Abwicklung der Verfahren für die beteiligten Organisationseinheiten einen größtmöglichen rechtssicheren Rahmen zu gewährleisten.

Über die Vergabetätigkeit der Organisationseinheiten der Kernverwaltung hinaus finden im Kreis Düren innerhalb der Konzernbetrachtung auch Vergaben in unterschiedlichen Konzerneinheiten statt. Die Kreisverwaltung Düren hat zur Wahrnehmung einzelner Leistungen Gesellschaften und andere selbständige Einrichtungen gegründet.

Handelt es sich um eine Inhouse-Vergabe greifen auch die Regelungen des Kreises. So ist unter Berücksichtigung der Wertgrenzen in der Rechnungsprüfungsordnung das Rechnungsprüfungsamt vor der Auftragsvergabe zu beteiligen. Die weitere Abwicklung des Auftrages obliegt sodann der jeweiligen Konzerneinheit.

Da die Konzerneinheiten die Vergabemaßnahmen zwar im Auftrag des Kreises Düren, aber nach außen im eigenen Namen durchführen, sind sie im Unterschwellenbereich nicht an das nationale, öffentliche Vergaberecht gebunden. Dies folgt aus Ziffer 1.2 der Kommunalen Vergabegrundsätze, wonach diese keine Anwendung auf Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts finden.

Aus Sicht der gpaNRW gewährleisten die kommunalen Vergabegrundsätze sowie die weitergehenden vergaberechtlichen Vorschriften jedoch wichtige Aspekte wie beispielsweise den Transparenz-, den Wirtschaftlichkeits- und den Gleichbehandlungsgrundsatz und bieten zudem gute Voraussetzungen zur Korruptions- und Diskriminierungsprävention.

Hier ist beispielsweise das KorruptionsbG zu nennen, welches gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 5 auch für juristische Personen und Personenvereinigungen Anwendung findet, bei denen die absolute Mehrheit der Anteile oder die absolute Mehrheit der Stimmen den öffentlichen Stellen zusteht oder deren Finanzierung zum überwiegenden Teil durch Zuwendungen solcher Stellen erfolgt.

Von besonderer Bedeutung kann auch sein, dass der Kreis Düren Fördermittel, etwa des Landes oder des Bundes, vereinnahmt, um damit öffentliche Aufgaben zu finanzieren. Häufig werden diese Fördermittel an die Einhaltung vergaberechtlicher Vorgaben geknüpft. Insoweit hängt die Verpflichtung, vergaberechtliche Grundsätze bzw. vergaberechtliche Regelungen insgesamt einzuhalten, auch von den konkreten Vorgaben und Auflagen in etwaigen Fördermittelbescheiden ab.

Führen Tochtergesellschaften fördermittelfähige Projekte nicht konform mit den Vorgaben der Fördergeber durch, könnten diese die Mittel nicht bewilligen oder bereits gewährte Mittel ganz oder teilweise zurückfordern. Handelt es sich in solchen Fällen um eine einhundertprozentige

[26] https://gpanrw.de/service/vergabe-korruptionspravention/muster-vergabedienstanweisung

Tochtergesellschaft des Kreises Düren, so wirkt sich ein solcher Verlust unmittelbar auf den umlagefinanzierten Haushalt und damit auf öffentliche Mittel aus. Ähnlich verhält es sich mit Vergaben im Oberschwellenbereich.

Darüber hinaus kann sich eine Auftragsvergabe im (öffentlichen) Wettbewerb auch aus dem EU-Primärrecht ergeben, wenn der zu vergebende Auftrag grundsätzlich geeignet ist, eine Binnenmarktrelevanz anzunehmen. Der Kreis Düren liegt nahe der belgisch- niederländischen Grenze. Somit ist anzunehmen, dass aufgrund der örtlichen Nähe auch Aufträge deutlich unterhalb der EU-Schwellengrenze Binnenmarktrelevanz auslösen. Der Kreis hat in diesen Fällen die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts zu beachten.

In der Kernverwaltung wird durch die zentrale Abwicklung der Verfahren, unter Anwendung der Vergabedienstanweisung und Prüfung und Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt ein größtmöglicher rechtssicherer Rahmen zu Verfügung gestellt. Dies ist für die Konzerneinheiten in dieser Weise nicht gegeben.

Die gpaNRW weist daher abschließend auf mögliche Nachteile und Risiken der Auslagerung von Vergaben hin. Hierdurch ergeben sich insbesondere im vergaberechtsfreien Raum latente Risiken für den Kreis. So sind beispielsweise abseits formaler Vergabeverfahren zulässige Nachverhandlungen mit Bietern grundsätzlich kritisch zu sehen. Sie können Nachteile bergen, die in einer erhöhten Korruptionsanfälligkeit der Verfahren, der Gefährdung des Transparenzgebotes und der Gefahr der Diskriminierung von Bietenden liegen. Auch eine ebenfalls in vergaberechtsfreien Verfahren zulässige, bevorzugte Berücksichtigung lokaler Unternehmen begrenzt üblicherweise den Teilnehmerkreis in den Ausschreibungen. Der Wettbewerb würde hierdurch stark eingeschränkt. Zudem würde dadurch die Möglichkeit verbotener Preisabsprachen vereinfacht. Auch die Korruptionsgefahr ist größer als bei formalen Vergabeverfahren, die regelmäßig überregionale und wechselnde Unternehmen einbeziehen.

Im Zuge der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW haben keine durchgeführten Baumaßnahmen einzelner Tochtergesellschaften vorgelegen. Daher beschränken sich die weiteren Ausführungen der gpaNRW in diesem Bereich ausschließlich auf Vergaben, die der Kreis Düren in eigener Zuständigkeit abgewickelt hat.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

➔ **Feststellung**
Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Vergaben ist in der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Düren vom 12. Dezember 2019 gemäß § 7 geregelt. Weitere Regelungen zur Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) finden sich in der DA-Vergabe und der damit verbundenen Anlage 2 (Schnittstellenregelung).

Laut Rechnungsprüfungsordnung des **Kreises Düren** ist das RPA bei allen Vergaben zu beteiligen, soweit es sich um geförderte Maßnahmen handelt. Ansonsten greift eine Beteiligung bei Auftragsvergaben nach VOB und UVGO mit einem geschätzten Auftragswert ab 75.000 Euro netto. Ebenso bei Anschlussaufträgen sowie bei Vergaben an Planer, Gutachter, Sachverständige oder bei sonstigen freiberuflichen Leistungen, wenn der geschätzte Auftragswert von 30.000 Euro netto erreicht bzw. überstiegen wird. Unterhalb von 75.000 Euro werden die Vergaben vom jeweiligen Fachamt eigenständig durchgeführt, ab 10.000 Euro ist die ZVS involviert.

Positiv zu bewerten ist, dass gemäß der DA-Vergabe Punkt 14.2.1.4 die ZVS eine Vergabestatistik über Vergaben führt, auf die das RPA zugreifen kann. Zur Möglichkeit der Auswertung und Nutzung der Vergabestatistik verweisen wir an dieser Stelle auf unsere Ausführungen unter Punkt 7.7.2 Organisation des Nachtragswesens.

Aus Sicht der gpaNRW ergibt sich eine geringfügige Ergänzungsmöglichkeit bei den getroffenen Regelungen. Damit die Rechnungsprüfung ihre Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung vollumfänglich wahrnehmen kann, sollte der Kreis Düren vorgeben, dass das Rechnungsprüfungsamt über Submissionstermine und auch Abnahmetermine im Vorfeld unterrichtet wird. So kann das RPA in eigener Zuständigkeit entscheiden, ob und ggf. an welchen Terminen es teilnehmen möchte. Entsprechende Regelungen gehen weder aus der Vergabedienstanweisung noch aus der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises hervor.

➔ **Empfehlung**
Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung im Bereich der Submission/Abnahme sollten durch den Kreis Düren noch ergänzt werden.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. In den Jahren 2019 und 2021 nutzte der **Kreis Düren** bei keiner seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Vergabeart.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren macht vornehmlich zugunsten der öffentlichen Ausschreibung und aufgrund interner Vergaberegelungen von dem Vergabeverfahren der beschränkten Ausschreibung keinen Gebrauch. Die gpaNRW begrüßt dieses Vorgehen ausdrücklich.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Der Kreis Düren hat entschieden, dass ab einer Wertgrenze von 20.000 Euro bei Liefer-/Dienstleistungen bzw. 50.000 Euro bei Bauleistungen die Binnenmarktrelevanz grundsätzlich gegeben ist. Dies auch vor dem Hintergrund der örtlichen Nähe zu den Nachbarländern Belgien und Niederlande. Der Kreis setzt bei den vergaberechtlichen Grundsätzen auf eine größtmögliche Transparenz und Wirtschaftlichkeit. Mit diesem Ansatz werden daher Beschaffungsvorgänge oberhalb der genannten Wertgrenzen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben. Auch im Bereich der freiberuflichen Leistungen betrachtet der Kreis im Einzelfall die Binnenmarktrelevanz und

dokumentiert diese auch. Soweit die Binnenmarktrelevanz vorliegt, wird regelmäßig eine ex-ante Bekanntmachung vorgenommen.

Unterhalb der zuvor genannten Wertgrenzen kann wahlweise eine Verhandlungsvergabe bzw. freihändige Vergabe oder eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt werden. Laut der ZVS entscheiden sich die Fachämter hierbei regelmäßig für die Verhandlungsvergabe bzw. freihändige Vergabe. Insofern findet die beschränkte Ausschreibung beim Kreis Düren grundsätzlich keine Anwendung.

Mit den niedrigen Wertgrenzen zu Gunsten der öffentlichen Ausschreibung kommt der Kreis Düren dem Prinzip des größtmöglichen Wettbewerbs vorbildlich nach und unterstützt somit den Gedanken der Transparenz und Wirtschaftlichkeit in seinen eigenen Vergabeverfahren in besonderer Weise.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die niedrigen Wertgrenzen zur Anwendung eines öffentlichen Ausschreibungsverfahren in die Neufassung der DA-Vergabe übernehmen.

Ebenfalls wünschenswert wäre, wenn der Kreis Düren die Anwendung der neuen DA-Vergabe auch für seine Tochtergesellschaften vorgeben würde.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend[27]. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

[27] Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat keine Vergabemanagementsoftware im Einsatz. Dokumente einer Vergabe werden im Dokumentenmanagementsystem des Kreises (DMS) abgelegt. Hierauf haben die Organisationseinheiten, die zentrale Vergabestelle (ZVS) und das RPA Zugriff. Die Möglichkeit zur Dokumentation einer gesamten Auftragsabwicklung wird durch die bestehenden Regelungen nicht gewährleistet.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Die zentrale Vergabestelle des **Kreises Düren** nutzt das bestehende Dokumentenmanagementsystem (DMS) des Kreises und legt dort ein vergaberechtliches Glossar an. Auf die Vergabeunterlagen hat die ZVS einen Vollzugriff und das RPA uneingeschränkte Leserechte. Die Organisationseinheiten sind über die Zuteilung differenzierter Zugriffsrechte in den internen Vergabe-Workflow eingebunden.

Die Bekanntmachung von Vergabeverfahren und die Kommunikation mit Bietern geschehen über den Vergabemarktplatz NRW.

Der Kreis regelt in der DA-Vergabe unter Punkt 16 die Dokumentationspflichten. Demnach ist das Vergabeverfahren fortlaufend zu dokumentieren. Die Dokumentation erfolgt mittels eines Vergabevermerks sowie ggfs. durch ergänzende Vermerke. Hierzu nutzt der Kreis die kreiseigenen Vordrucke.

Die Vergabedokumentation endet mit der Vergabeentscheidung. Der weitere Verlauf der Auftragserteilung bzw. Auftragsabwicklung mit Blick auf die Abrechnungssumme und eventueller Nachbeauftragungen fehlt an dieser Stelle. Insofern liegt zwar eine im Intranet des Kreises geführte Vergabedokumentation vor aber keine Vorgangsakte mit allen relevanten Einzelaspekten und ohne Medienbrüche.

Der Kreis Düren sollte bei der Nutzung der Software zum Dokumentenmanagementsystem (DMS) prüfen, ob auch Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bieter-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertrags-Verwaltung möglich wären.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die komplette Vorgangsdokumentation an zentraler Stelle abbilden.

Besonders vorteilhaft wäre, wenn für jeden Vergabevorgang eine vollständige, manipulationssichere, elektronische Akte existieren würde und der Kreis somit der Digitalisierung ein weiteres Stück entgegengekommen wäre.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,

- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

➔ Die zentrale Vergabestelle des Kreises Düren übernimmt zurzeit keine Aufgaben beim Vergabewesen der kreisangehörigen Kommunen.

Sollte es zukünftig eventuell eine Zusammenarbeit zwischen einer oder mehrerer kreisangehörigen Kommunen und dem **Kreis Düren** im Bereich des Vergabewesens geben, empfehlen wir hierfür eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu schließen. Die Vereinbarung sollte insbesondere

- eine eindeutige Prozessbeschreibung,
- eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,
- die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie
- die Regelung der Kostenerstattung enthalten.

Seitens der kreisangehörigen Kommunen empfehlen wir im Vorfeld rechtlich zu klären, ob die Art der Vereinbarung ausschreibungsfrei erfolgen kann. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Unterschiede zu beachten.

7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren erfüllt die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Er hat eine Dienstvereinbarung zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption erlassen. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ist dem Kreis bekannt.

Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG)[28] zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Der **Kreis Düren** verfügt über eine Dienstvereinbarung zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption, die am 09. April 2019 in Kraft getreten ist. Zusätzlich werden weitere Aspekte der Korruptionsprävention in der allgemeinen Dienstordnung des Kreises unter Punkt 9 „Persönliches Verhalten“ aufgeführt. Die Beschäftigten können über das Intranet auf die Dienstvereinbarung zugreifen. Bei Neueinstellungen werden die Personen auf die Regelungen hingewiesen.

Aus Sicht der gpaNRW sollten die Regelungen zur allgemeinen Korruptionsprävention jedoch in einer Dienstanweisung festgelegt sein. Hierdurch können gesetzliche Grundlagen in direktem Bezug zum Kreis Düren verbindlich festgelegt, erläutert und geregelt werden. So können z. B. Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zur Umsetzung beschrieben und gesetzliche Novellierungen aktuell eingepflegt werden. Das KorruptionsbG wurde in den vergangenen Jahren mehrfach geändert. Insbesondere ab 2014 (und zuletzt zum 01. Juni 2022) haben sich relevante Änderungen ergeben. Der Kreis Düren hat hierauf bereits reagiert und die Dienstvereinbarung aktualisiert.

➔ **Empfehlung**
Wir empfehlen dem Kreis Düren, die bestehende Dienstvereinbarung zur Korruptionsprävention in eine Dienstanweisung zu überführen.

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

Gemäß Ziffer 4.1 der Dienstvereinbarung erfolgt die Erfassung der nach § 19[29] KorruptionsbG korruptionsgefährdeten Bereiche zentral durch das Amt für Personalservice und zentrale Verwaltungsaufgaben. Die Identifizierung der konkreten Bereiche erfolgt durch die zuständigen Dezernenten, Amtsleitungen und Stabsstellenleitungen.

Ergänzend bietet sich das Instrument der Befragung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an. Bei einer Befragung haben die Personen die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So erlangt der Kreis nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen, sondern ermöglicht es den Bediensteten auch, sich aktiv in den Prozess einzubringen und mit der Thematik auseinanderzusetzen. Um den Aufwand so gering wie möglich zu halten, bietet sich eine digital gestützte Befragung an.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte bei der Schwachstellenanalyse alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden.

Sehr positiv ist zu bemerken, dass die Dezernenten, Amts- bzw. Stabsstellenleitungen aufgefordert sind, dem Amt für Personalservice und zentrale Verwaltungsaufgaben jährlich, jeweils zum Stichtag 01. März, einen Bericht zur Verfügung zu stellen in dem Aussagen zu den im Rahmen der Korruptionsprävention getroffenen Maßnahmen aufgeführt werden.

Gemäß § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Zu den Mitgliedern in diesem Sinne zählen auch die sachkundigen Bürger und Bürgerinnen. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen.

Dieser Forderung kommt der Kreis Düren weitestgehend nach. In § 5 der Hauptsatzung regelt der Kreis die Auskunftspflichten der Kreistagsmitglieder und Mitglieder der Ausschüsse gegenüber dem Landrat. Im Kreistagsinformationssystem des Sitzungsdienstes des Kreises Düren werden von allen Kreistagsmitgliedern die Gremienmitgliedschaften aufgrund der Kreisordnung und aufgrund von Beschlüssen des Kreistages aufgeführt.

Eine zusätzliche Veröffentlichung im Anhang zum Jahresabschluss gemäß § 95 Abs. 3 GO NRW reicht zur Erfüllung der Vorgaben des KorruptionsbG allerdings nicht aus. Letztere gehen im Detail über die Bestimmungen der GO NRW hinaus.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die Zuständigkeit zur Umsetzung der Regel gemäß § 7 KorruptionsbG zu Auskunftspflichten der Kreistagsmitglieder und Mitglieder der Ausschüsse in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention mit aufnehmen.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten ihrer Kreistagsmitglieder zu informieren, sollte dabei so gering wie möglich gehalten werden. Daher sind viele Kreise dazu übergegangen, die Offenlegung nach § 7 KorruptionsbG mit allen diesbezüglichen

[29] Gemäß der aktuellen Fassung des KorruptionsbG entspricht diese Forderung nun dem § 10 KorruptionsbG

Angaben direkt über die persönlichen Karteikarten der Gremienmitglieder in den Informationssystemen zu veröffentlichen.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten des Landrats jährlich zu erfassen und dem Kreistag anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Dieser Forderung kommt der Kreis Düren nach. Der Kreisausschuss wird im nichtöffentlichen Sitzungsteil jährlich über die erzielten Einkünfte aus Nebentätigkeiten und aus Gremientätigkeiten des Landrates, die dem Hauptamt zuzurechnen sind, informiert. Zahlreiche Kreise machen diese Informationen danach öffentlich zugänglich, was den Transparenzgedanken nochmal unterstützt.

Gemäß Ziffer 6 der Dienstvereinbarung zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption sind bei konkretem Korruptionsverdacht das Amt für Personalservice und zentrale Verwaltungsaufgaben und die Behördenleitung unverzüglich zu unterrichten. Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für den Anzeigenden allerdings eine große Hemmschwelle sowie eine große Belastung dar. Um den Bediensteten die Hemmschwelle zur Meldung von Verdachtsfällen möglichst zu nehmen und damit die Belastung zu nehmen, beinhalten Verhaltensregeln für den Verdachtsfall auch, wie der Bedienstete (z.B. persönliches Gespräch, E-Mail, Formular) den Verdachtsfall mitteilen kann.

Darüber hinaus sieht die EU-Hinweisgeber-Richtlinie die Einrichtung eines internen Hinweisgeber-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgeber sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgeber darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe, also beispielsweise die Presse, zu wenden.

Obwohl die Richtlinie eine nationale Umsetzung bis zum 17. Dezember 2021 vorschreibt, ist diese bis dato noch nicht durch die Bundesregierung erfolgt. Ob die EU-Richtlinie an sich bereits konkret genug ist, um eine unmittelbare Wirkung auf die Kommunen zu entfalten, ist rechtlich umstritten.

Dem Kreis Düren ist der Sachverhalt der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bereits bekannt. Vorkehrungen zu deren Umsetzung sind laut Verwaltung bereits erfolgt.

7.5 Sponsoring

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren nutzt Spenden und Sponsoringleistungen u. a. als Unterstützung zur Durchführung repräsentativer Maßnahmen des Kreises. Der Umgang und die Abwicklung erhaltener Unterstützungsleistungen erfolgen an zentraler Stelle. Die Spenden- und Sponsoringleistungen werden jährlich in einem Bericht veröffentlicht.

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

Alle Anträge für Spendengelder sowie die Verträge für Sponsoringleistungen werden zentral über die Stabsstelle für Kreistagsangelegenheiten und Kultur des **Kreises Düren** abgewickelt. Darüber hinaus gibt es einzelne Spenden- und Sponsoringleistungen, die über die Stabsstelle einem hausinternen Fachamt oder einer externen Institution bzw. einem externen Verein zur direkten Projektdurchführung zugeleitet werden.

In jedem Einzelfall wird die Unterstützungsleistung mit einem Vertrag begleitet, der mit der Kämmerei bzw. dem Steuerfachbereich im Vorfeld abgestimmt wird. Hierzu verfügt der Kreis Düren über einen Mustervertrag.

Sehr positiv ist festzuhalten, dass zur Wahrung der notwendigen Transparenz und zu Dokumentationszwecken die Stabsstelle für Kreistagsangelegenheiten und Kultur jährlich über alle dem Kreis gegenüber erbrachten Unterstützungsleistungen einen Sponsoring- und Spendenbericht verfasst und diesen dem Kreistag vorstellt. Darüber hinaus erklärt sich der Sponsoringgeber laut Vertrag damit einverstanden, dass die Sponsoringleistung und der konkrete Verwendungszweck durch den Kreis Düren aus Gründen der öffentlichen Transparenz im Rahmen einer Mitteilungsvorlage an den Rechnungsprüfungsausschuss, welche auch über das Ratsinforationssystem des Kreises Düren im Internet eingesehen werden kann, veröffentlicht werden.

Der Kreis Düren hat somit eine zentrale und transparente Bearbeitung von Spenden- und Sponsoringleistungen sichergestellt. Eine schriftliche Zusammenfassung geltender Rahmenbedingungen und Regelungen zum Umgang mit Spenden und Sponsoringleistungen bestehen im Kreis Düren bisher jedoch noch nicht. Hier kann der Kreis noch nacharbeiten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die bestehenden Regelungen zur Handhabung von Sponsoringleistungen sowie den Mustervertrag in einer Dienstanweisung zusammenfassen.

Für ergänzende Regelungen zum Sponsoring kann der Kreis auf die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW zurückgreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

- **Feststellung**
  Der Kreis Düren hat noch kein zentrales Gremium, das für die organisationsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht derzeit nicht. Eine sehr positive Grundlage bildet die Dienstanweisung über Wirtschaftlichkeitsberechnungen.

Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Ein Kreis sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und -planung durchführen. Diese sollte er unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.

Der **Kreis Düren** hat mit Wirkung vom 01. Juli 2021 eine Dienstanweisung über Wirtschaftlichkeitsberechnungen in Kraft gesetzt. Die Dienstanweisung regelt, für welche Maßnahmen in welchem Umfang eine der bekannten Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt werden soll. Grundsätzlich muss für alle Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie organisatorische Maßnahmen dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz Folge geleistet werden. Hierzu müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt werden, die mittels der bekannten Verfahren durchzuführen sind. Liegen im Planungsstadium neben den finanziellen Aspekten weitere Angaben vor, so müssen die Organisationseinheiten auch eine Nutzwertanalyse einbeziehen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, in deren Zuständigkeitsbereich die Maßnahme fällt.

Mit diesen Regelungen verfügt der Kreis Düren über einen sehr positiven Ansatz eines Bauinvestitionscontrollings, auf dem der Kreis weiter aufbauen kann. Das BIC ist jedoch ein Steuerungsinstrument für eine Kreisverwaltung, welches mit verschiedenen Aufgaben an unterschiedlichen Stellen innerhalb der gesamten Behörde verankert ist.

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau)Maßnahme.

So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Zur Erreichung dieser Vorgabe ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Insofern sollten alle relevanten Organisationseinheiten einbezogen werden.

Das Ziel muss für die Verwaltung sein,

- die frühzeitige Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherren und Nutzern,
- deren zielgerichtete Aufbereitung als Bedarf,
- deren Umsetzung in bauliche Anforderungen,
- unter Berücksichtigung infrastruktureller Gegebenheiten (z.B. Lage und Beschaffenheit des Grundstücks),
- Kostensensibilität in Bezug auf den Haushalt sowie die zu erwartenden Lebenszykluskosten und deren Finanzierbarkeit.

Ergebnis dieser Phase ist eine klare Projektdefinition als Grundlage weiterer Investitionsentscheidungen. Um Kostensteigerungen in der Planungsphase zu vermeiden, sollte erhöhte Aufmerksamkeit auf die Bedarfsplanung gelegt werden.

Ein weiterer Schritt zur Sicherstellung einer zielgerichteten Umsetzung einer Investitionsentscheidung ist die Projektsteuerung.

Zur Sicherstellung einer unabhängigen und qualifizierten Bedarfsplanung sowie einer stringenten Projektsteuerung innerhalb der einzelnen Investitionsphasen, sollte die Verwaltung ein Verfahren zum Bauinvestitionscontrolling (BIC) einrichten.

In dem Verfahren sollten dabei folgende Aufgaben geregelt sein:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Termine,
- Transparenz gegenüber Dritten in den Bereichen Bedarfsplanung im Bauwesen nach DIN 18205, Kostenermittlungen nach DIN 276, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wie Nutzwertanalyse etc. sowie Zeitplanung.

Somit begleitet ein BIC bei entsprechenden Bauvorhaben folgende Projektphasen:

- Bedarfsableitung
- Projektdefinition

- Vorentwurfsphase und Entwurfsphase
- Ausführungsvorbereitung und Ausführungsphase
- Erfolgskontrolle

Nicht nur die Projektdefinition mit einem analysierten Bedarf sollte organisationsübergreifend geklärt werden, sondern auch die Entscheidungsgrundlagen zur Umsetzung sollten durch schriftliche Stellungnahmen fixiert werden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist eine frühzeitige Beteiligung aller in Frage kommender Ressorts, um den Erfolg einer Investition nachhaltig zu sichern.

Als beispielhaft kann hier die gemeinsame Beteiligung von Fachverantwortlichen genannt werden, die zum einen in der Neubauplanung und zum anderen in der Unterhaltung angesiedelt sind. So sollten Neubauplanungen im Hoch- und Tiefbau so angelegt sein, dass neben ästhetischen Aspekten auch die Unterhaltung solcher Projekte ziel- und budgetorientiert gewährleistet werden kann.

Darüber hinaus wird die Bauherrenfunktion wesentlich gestärkt, wenn die Einzelentscheidungen während der Projektphase über ein breites Maß an Zustimmung innerhalb der Verwaltung getragen und abgesichert wurden. Diesbezüglich kann auch die Einbindung der Politik über Bau- bzw. Ausführungsbeschlüsse sinnvoll sein.

Das BIC ist über den gesamten o.g. Projektverlauf zu beteiligen, um in jeder Einzelphase steuernd eingreifen zu können. Sichergestellt werden muss eine größtmögliche Flexibilität, die es den handelnden Personen erlaubt, selbst kurz vor dem „Spatenstich“ ggfs. ein Projekt noch zu stoppen, sollten sich gravierende Änderungen ergeben haben, die eine Umsetzung als gefährdet oder unwirtschaftlich erscheinen lassen.

Eine Investitionsgrenze zu benennen, an der ein BIC greift, ist pauschal nicht möglich. Dies hängt im Einzelfall von der Komplexität der Maßnahme ab, von der Gesamtanzahl der bestehenden Maßnahmen als auch von der zur Verfügung stehenden Personalressource. Insofern richtet sich eine für diesen Zweck zu erstellende Geschäftsordnung nach o. g. Kriterien und muss für jede Verwaltung individuell erstellt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis ein neues

Vergabeverfahren durchführen[30]. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Kreis Düren vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

➔ **Feststellung**
Die Gesamtsumme der Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten birgt für den Kreis Düren finanzielle Risiken. Die Summe der Nachträge hat dabei einen erheblichen Einfluss auf die Abrechnungssumme.

Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro netto.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	16.557.157	
Abrechnungssummen	17.550.001	
Summe der Unterschreitungen	491.968	2,97
Summe der Überschreitungen	1.484.812	8,97
Summe der Abweichungen insgesamt	1.976.781	11,94
Summe der Nachträge	1.320.752	7,98

Die obige Tabelle bezieht sich auf einen Zeitraum von drei Jahren.

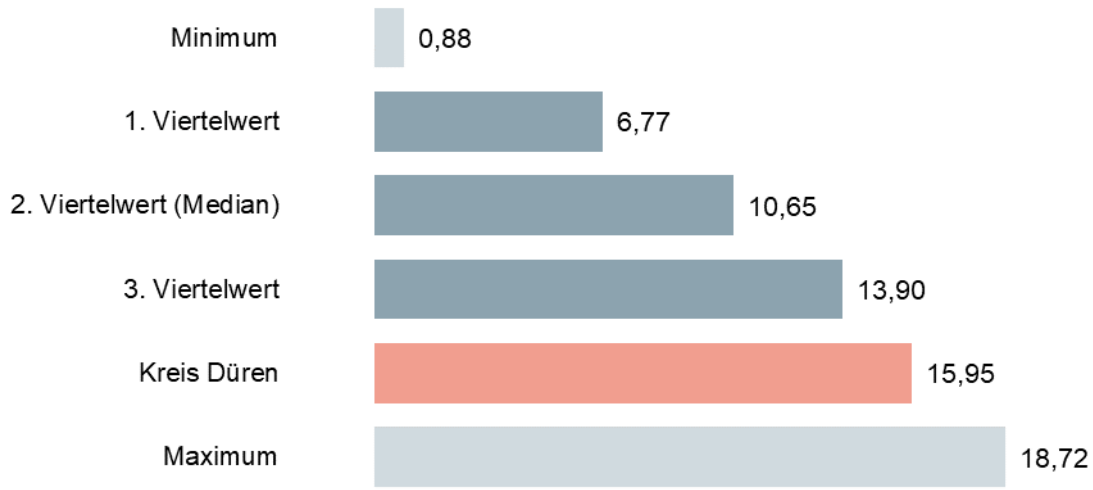
Im Vergleichsjahr 2020 hat der **Kreis Düren** 26 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 871.000 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Dies bedeutet, dass Über- und Unterschreitungen nicht miteinander saldiert werden. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe. Bei den anderen Kreisen Nordrhein-Westfalens fließen in die

[30] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

zugrundeliegende Berechnung neben Liefer- und Dienstleistungen im Wesentlichen auch Baumaßnahmen ein.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Düren damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2020

Der Kreis Düren gehört mit einem Wert von 15,95 Prozent im Jahr 2020 zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Abweichungen. In der einzelnen Jahresbetrachtung liegt der Wert im Jahr 2019 allerdings bei 10,67 Prozent Abweichung, im Jahr 2021 dann bei nur 8,20 Prozent. Prägend für die Abweichung im Vergleichsjahr 2020 sind neben den Dienstleistungsverträgen die Bauverträge. Bei zwei der Bauverträge kam es zu deutlichen Abweichungen.

Auch in den Jahren 2019 und 2021 sind es die Bauvergaben, die mit Abstand die höchsten Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssumme erzeugen.

Inwieweit die Abweichungen durch Auftragsüber- oder Auftragsunterschreitungen geprägt sind, stellen wir in der nachfolgenden Tabelle dar.

Auftragsüber- und Auftragsunterschreitungen in Summe für den Kreis Düren

Jahr	Bauverträge		Lieferverträge		Dienstleistungsverträge	
	Auftragsunter-schreitungen in Euro	Auftragsüber-schreitungen in Euro	Auftragsunter-schreitungen in Euro	Auftragsüber-schreitungen in Euro	Auftragsunter-schreitungen in Euro	Auftragsüber-schreitungen in Euro
2019	54.694	732.335	14.523	45.989	0,00	0,00
2020	203.486	540.750	91.485	35.257	0,00	0,00
2021	16.840	119.742	110.941	10.740	0,00	0,00
Summe	**275.020**	**1.392.827**	**216.949**	**91.986**	**0,00**	**0,00**

Die Auswertung zeigt, dass die Abweichungen insgesamt durch rund 75 Prozent Auftragsüberschreitungen und 25 Prozent Auftragsunterschreitungen geprägt sind. Die Auftragsüberschreitungen bei den Bauverträgen sind dabei ergebnisprägend. Inwieweit die Auftragsüberschreitungen durch Nachtragsaufträge geprägt sind, stellen wir in der nachfolgenden Tabelle dar.

Nachträge über alle Vergaben Kreis Düren in Euro

Jahr	Bauverträge	Lieferverträge	Dienstleistungsverträge
	Nachträge in Euro	Nachträge in Euro	Nachträge in Euro
2019	472.792	0,00	45.989
2020	317.401	0,00	0,00
2021	473.829	0,00	10.740
Summe	**1.264.022**	**0,00**	**56.729**

Die Auswertung zeigt, dass Nachtragsbeauftragungen im Bereich der Bauvergaben maßgeblich für Auftragsabweichungen sind.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die Auftragsabweichungen systematisch erfassen und auswerten.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ **Feststellung**
Die Zentrale Vergabestelle des Kreises Düren führt für ihren Zuständigkeitsbereich eine Jahresstatistik in der alle Vergaben einschließlich eventueller Nachträge aufgeführt werden.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*

- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Regelungen zur Dokumentation von Nachträgen finden sich in der DA Vergabe des **Kreises Düren** unter Punkt 14.2.1.4. Dort führt die DA Vergabe eine Jahresstatistik auf, in der alle Vergabeverfahren einschl. eventueller Nachträge erfasst werden, an denen die ZVS beteiligt ist. Die Statistik soll mindestens folgende Angaben umfassen:

- Datum der Angebotseröffnung
- Vergabeart
- fachlich zuständige Organisationseinheit
- Kurzbezeichnung Auftragsgegenstand
- Verhandlungsleitung
- Schriftführung
- Auftragssumme
- Auftragnehmer
- Anzahl und Auftragshöhe der Nachträge

Wir bewerten diese Jahresstatistik als sehr positiv. Aus Sicht der gpaNRW könnten noch folgende Angaben zusätzlich mit aufgeführt werden:

- fachlich zuständige Organisationseinheit plus den Namen der Person für die konkrete Sachbearbeitung,
- falls beteiligt bei Planungsarbeiten, der Anfertigung von Leistungsverzeichnissen oder der Bauleitung den Namen von externen Dritten und
- die geschätzte Auftragssumme sowie
- die tatsächliche Abrechnungssumme.

Die so aufbereiteten Daten können anschließend der ZVS, dem RPA, einer Antikorruptionsstelle wie auch den Organisationseinheiten zur Verfügung stehen und können als Grundlage für ein zentrales Nachtragsmanagement genutzt werden.

Hiermit kann der Kreis Düren eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe oder Häufigkeit von Nachträgen im Zusammenhang mit beteiligten externen Planungsbüros durchführen. Eine solche Auswertung könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei den Leistungsbeschreibungen oder der Massenermittlung liefern. Hierdurch könnten sich ggfs. auch Schulungs- und Fortbildungsbedarfe im eigenen Haus ergeben. Weiterhin kann die Statistik auch

hinsichtlich der beteiligten Unternehmen ausgewertet werden. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an. Vorteilhaft für die Jahresstatistik wäre zudem auch, dass alle Vergabeverfahren einschl. eventueller Nachträge enthalten sind, auch solche Verfahren an denen die ZVS nicht beteiligt ist bzw. solche Verfahren, die über Tochtergesellschaften abgewickelt werden.

➔ **Empfehlung**
Im Zuge eines internen Vergabecontrollings sollte der Kreis Düren einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte er hinsichtlich der Ursache an zentraler Stelle analysieren. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen im Kreis Düren liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

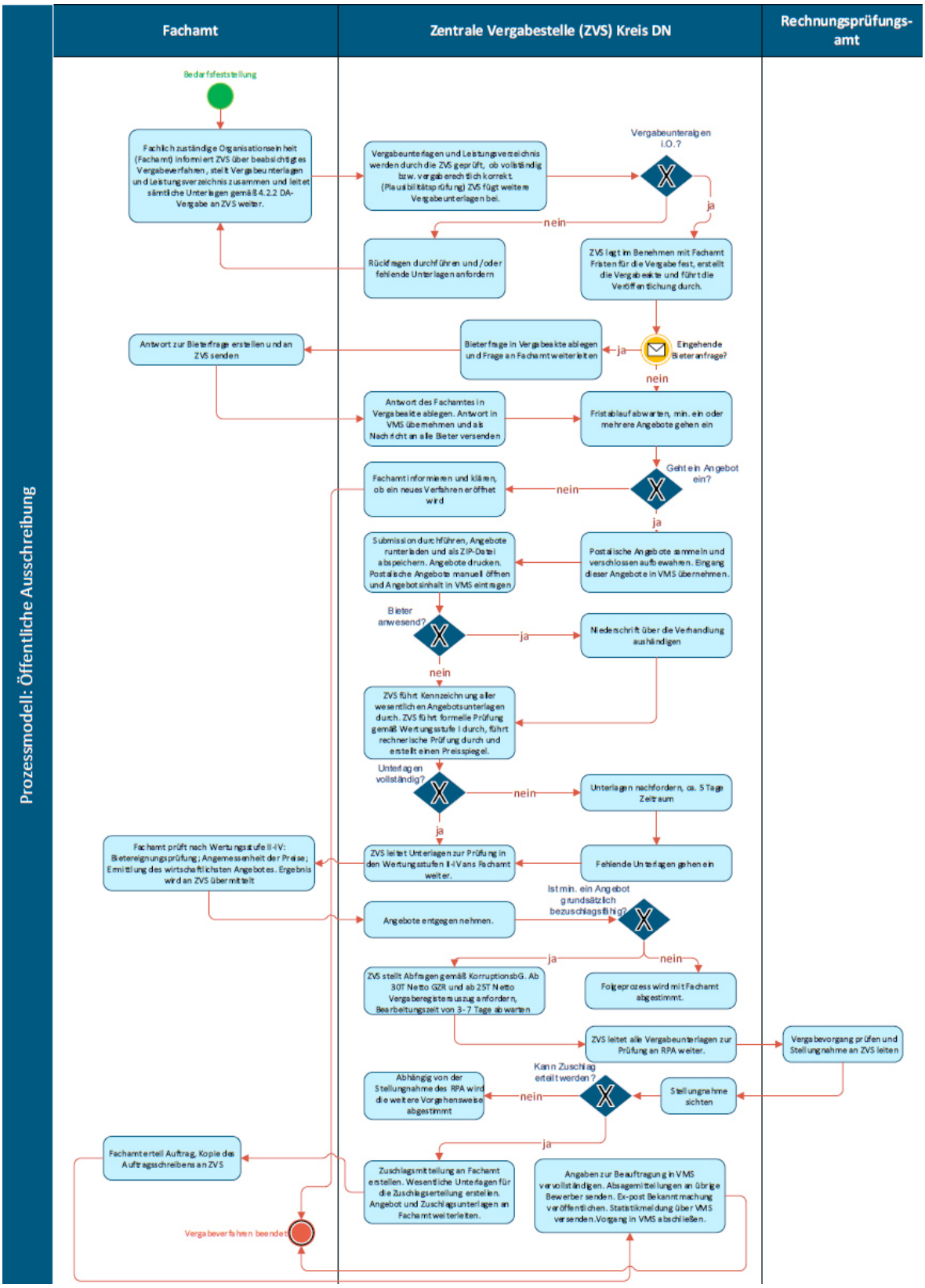
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der Kreis Düren hat eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Handlungsleitend für die ZVS ist u. a. die Dienstanweisung über das Vergabewesen bei der Kreisverwaltung Düren (DA-Vergabe). Eine Anpassung und Aktualisierung der DA-Vergabe ist zeitnah notwendig, steht derzeit aber noch aus.	255	E1	Der Kreis Düren sollte die derzeit geltende Dienstanweisung über das Vergabewesen bei der Kreisverwaltung Düren zeitnah überarbeiten und an die gültigen vergaberechtlichen Vorschriften anpassen.	256
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt.	258	E2	Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung im Bereich der Submission/Abnahme sollten durch den Kreis Düren noch ergänzt werden.	259
F3	Der Kreis Düren macht vornehmlich zugunsten der öffentlichen Ausschreibung und aufgrund interner Vergaberegelungen von dem Vergabeverfahren der beschränkten Ausschreibung keinen Gebrauch. Die gpaNRW begrüßt dieses Vorgehen ausdrücklich.	259	E3	Der Kreis Düren sollte die niedrigen Wertgrenzen zur Anwendung eines öffentlichen Ausschreibungsverfahren in die Neufassung der DA-Vergabe übernehmen.	260
F4	Der Kreis Düren hat keine Vergabemanagementsoftware im Einsatz. Dokumente einer Vergabe werden im Dokumentenmanagementsystem des Kreises (DMS) abgelegt. Hierauf haben die Organisationseinheiten, die zentrale Vergabestelle (ZVS) und das RPA Zugriff. Die Möglichkeit zur Dokumentation einer gesamten Auftragsabwicklung wird durch die bestehenden Regelungen nicht gewährleistet.	261	E4	Der Kreis Düren sollte die komplette Vorgangsdokumentation an zentraler Stelle abbilden.	261
Allgemeine Korruptionsprävention					
F5	Der Kreis Düren erfüllt die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Er hat eine Dienstvereinbarung zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption erlassen. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ist dem Kreis bekannt.	262	E5.1	Wir empfehlen dem Kreis Düren, die bestehende Dienstvereinbarung zur Korruptionsprävention in eine Dienstanweisung zu überführen.	263

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Der Kreis Düren sollte bei der Schwachstellenanalyse alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden.	264
			E5.3	Der Kreis Düren sollte die Zuständigkeit zur Umsetzung der Regel gemäß § 7 KorruptionsbG zu Auskunftspflichten der Kreistagsmitglieder und Mitglieder der Ausschüsse in der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention mit aufnehmen.	264
Sponsoring					
F6	Der Kreis Düren nutzt Spenden und Sponsoringleistungen u. a. als Unterstützung zur Durchführung repräsentativer Maßnahmen des Kreises. Der Umgang und die Abwicklung erhaltener Unterstützungsleistungen erfolgen an zentraler Stelle. Die Spenden- und Sponsoringleistungen werden jährlich in einem Bericht veröffentlicht.	266	E6	Der Kreis Düren sollte die bestehenden Regelungen zur Handhabung von Sponsoringleistungen sowie den Mustervertrag in einer Dienstanweisung zusammenfassen.	266
Bauinvestitionscontrolling					
F7	Der Kreis Düren hat noch kein zentrales Gremium, das für die organisationsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht derzeit nicht. Eine sehr positive Grundlage bildet die Dienstanweisung über Wirtschaftlichkeitsberechnungen.	267	E7	Der Kreis Düren sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.	269
Nachtragswesen					
F8	Die Gesamtsumme der Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten birgt für den Kreis Düren finanzielle Risiken. Die Summe der Nachträge hat dabei einen erheblichen Einfluss auf die Abrechnungssumme.	270	E8	Der Kreis Düren sollte die Auftragsabweichungen systematisch erfassen und auswerten.	272
F9	Die Zentrale Vergabestelle des Kreises Düren führt für ihren Zuständigkeitsbereich eine Jahresstatistik in der alle Vergaben einschließlich eventueller Nachträge aufgeführt werden.	272	E9	Im Zuge eines internen Vergabecontrollings sollte der Kreis Düren einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte er hinsichtlich der Ursache an zentraler Stelle analysieren. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	274

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Maßnahmenbetrachtung					
F10	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Düren entsprechen den rechtlichen Vorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Durchführung der vertraglich vereinbarten Vertragsbedingungen. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bezüglich der Dokumentation von Nachtragsvereinbarungen sowie im Bereich der Abnahme vertraglich vereinbarter Leistungen.		E10.1	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu der Kostenschätzung für Bauleistungen sollte der Kreis die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen und die Angemessenheit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren.	
			E10.2	Der Kreis Düren sollte darauf achten, dass alle Nachtragspositionen einer schriftlichen Beauftragung unterzogen werden. Im Rahmen der Beauftragung sollte die Wirtschaftlichkeit der Nachtragspositionen geklärt und aktenkundig gemacht werden.	
			E10.3	Bei umfangreichen Baumaßnahmen sollte der Bauzeitenplan ausreichend Zeit für das Ausschreibungsverfahren bieten. Dies kann sich zusätzlich positiv auf die Anzahl der Anbieter im Vergabeverfahren auswirken	
			E10.4	Der Kreis Düren sollte die Empfehlung zur Besichtigung der örtlichen Gegebenheiten im Vorfeld einer Angebotsabfrage nur in absoluten Ausnahmefällen nutzen.	
			E10.5	Der Kreis Düren sollte darauf achten, dass die Erbringung der vereinbarten Leistungen incl. aller Restarbeiten in der Bauakte nachvollziehbar hinterlegt ist.	
			E10.6	Der Kreis Düren sollte darauf achten, dass bei einer Ausschreibung verschiedener Lose im Submissionsprotokoll eindeutig dokumentiert ist, für welches Los bzw. Lose ein Anbieter ein Angebot abgegeben hat. Leerfelder sollten gekennzeichnet werden.	

Darstellung Prozessablauf: Öffentliche Ausschreibung für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Düren im Prüfgebiet Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün 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

Die Datenlage beim **Kreis Düren** ist gut. Zudem hat der Kreis Düren eine webbasierte Straßendatenbank und weitere Software für die Verkehrsflächenerhaltung im Einsatz. Um den **Erhalt der Verkehrsflächen** jedoch systematisch und nachhaltig steuern zu können, besteht Optimierungsbedarf. Dazu gehört u. a. die regelmäßige Datenpflege und der Ausbau der Leistungserfassung zu einer **Kostenrechnung**. Des Weiteren hat der Kreis Düren zwar **strategische Produktziele** im Haushalt formuliert, allerdings fehlen derzeit **geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen**. Erst dann kann der Kreis Düren eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie entwickeln.

Der **Anlagenabnutzungsgrad** von 65 Prozent weist auf ein bilanziell überaltertes Kreisstraßennetz hin. Der tatsächliche Zustand zeigt dagegen eine ausgewogene Verteilung. Informationen zum **Zustand der Kreisstraßen** hat der Kreis Düren jederzeit über die alle vier Jahre stattfindenden Zustandserfassungen. Demnach sind 60 Prozent aller Fahrbahnflächen in einem guten bis sehr guten Zustand. Dennoch sind auch 17 Prozent aller Fahrbahnflächen erneuerungsbedürftig. Der Kreis Düren gleicht beide Werte über regelmäßige **körperliche Inventuren** ab.

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 hat sich das **Vermögen der Verkehrsflächen** bis 2020 von 119,5 Mio. Euro um 27 Prozent auf 87,1 Mio. Euro reduziert. Die jährliche **Reinvestitionsquote** schwankte im Vierjahres-Zeitraum zwischen 30 und 161 Prozent. Durchschnittlich reinvestiert der Kreis rund 70 Prozent der Abschreibungen. Bei den **Unterhaltungsaufwendungen** erreicht der Kreis Düren mit 1,28 Euro je qm nahezu den Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Hiervon entfallen etwa 27 Prozent auf **Instandhaltungsrückstellungen**. Ein unbekannter Anteil eigentlich investiver Maßnahmen ist bis 2019 ebenfalls in den Unterhaltungsaufwendungen enthalten. Mit dem Jahresabschluss 2020 hat der Kreis die entsprechenden Werte für 2020 korrigiert. Um weitere künftige finanzielle Risiken zu minimieren, sollte der Kreis Düren den tatsächlichen Bedarf an Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen anhand der Gesamtstrategie ermitteln.

Straßenbegleitgrün

Beim Straßenbegleitgrün verfügt der Kreis Düren über differenzierte Informationen zu den Flächen inklusive eines Grünflächenkatasters. Für die Pflege insgesamt gibt es zwar eine Erwartungshaltung seitens der Politik und Verwaltung, jedoch ist keine **Gesamtstrategie** definiert bzw. beschlossen. Dennoch gibt es bereits verschiedene Kennzahlen für das Mähen, die Baumpflege und die Heckenpflege.

Der hohe Anteil an Rasenflächen und der geringe Baumbestand sollten sich entlastend auf die Pflege auswirken. Dennoch gehört Düren zu den Kreisen mit den höchsten **Aufwendungen für die Pflege** des Straßenbegleitgrüns. Mithilfe einer Gesamtstrategie kann der Kreis Düren die Pflegeaufwendungen für das Straßenbegleitgrün direkt beeinflussen und steuern.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. 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 Kreise 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 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 dem Kreis 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.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung 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).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur 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 des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Im **Kreis Düren** verantwortet das „Amt für Straßenbau und Radwege“ (Amt 65) das Produkt Verkehrsflächen. Das Amt 65 ist dem Dezernat V zugeordnet. Die Kreisstraßenmeisterei gehört ebenfalls zum Amt für Straßenbau und Radwege. Insgesamt verwaltet und unterhält der Kreis Düren rund 2,65 Mio. qm Verkehrsfläche.

Zum Aufgabenbereich des Amtes für Straßenbau und Radwege gehören u. a. folgende Leistungen:

- die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen,
- verschiedene Ingenieurleistungen (Planungsleistungen),
- die Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,
- die Verwaltung und Pflege der Straßendatenbank,
- die Durchführung von Zustandserfassungen,
- das Aufbruchmanagement (Genehmigung, Überwachung, Abnahme von Aufbrüchen),
- die Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- die betriebliche Unterhaltung (Wartung der Verkehrsflächen) sowie
- kleinflächige Instandhaltungen und Instandsetzungen.

Weitere Instandsetzungen, Erneuerungen und Neubaumaßnahmen werden extern vergeben.

8.3.1.1 Datenlage

➔ **Feststellung**
Die Datenlage beim Kreis Düren ist gut. Jedoch besteht Optimierungsbedarf, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Der **Kreis Düren** verwaltet rund 200 km Kreisstraßen mit etwa 2,65 Mio. qm Verkehrsfläche. Diese Flächen sind detailliert erfasst und nach Anlagenteilen wie Fahrbahnen, Radwegen, Busbuchten, Banketten, etc. differenziert. Laut Aussagen des Kreises werden diese Daten jedoch nicht regelmäßig aktualisiert.

Bei den Zustandsdaten kann der Kreis alle vier Jahre auf aktuelle Daten der Fahrbahnflächen zugreifen. Zustandsinformationen zu den weiteren befestigten Flächen fehlen derzeit. Hier besteht demnach Optimierungsbedarf.

Die erforderlichen Bilanzdaten liegen auf Ebene der Kreisstraßen vollständig vor. Eine getrennte Darstellung nach Innerorts- und Außerortsstraßen ist derzeit nicht vollständig möglich. Zwar lassen sich die Bilanzwerte getrennt auswerten, bei den Anlagen im Bau ist dies jedoch nicht möglich.

Die Finanzdaten liegen fast vollständig vor. Für die in dieser Prüfung betrachteten Jahre 2017 bis 2019 lassen sich die Abschreibungen nicht nach plan- und außerplanmäßig abgrenzen. Zudem kann der Kreis Düren die Erhaltungsaufwendungen nicht nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt darstellen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die Bestands-, Bilanz- und Finanzdaten differenziert, vollständig und aktuell vorliegen haben.

8.3.1.2 Straßendatenbank

➔ **Feststellung**
Das Amt für Straßenbau und Radwege nutzt eine webbasierte Straßendatenbank. Zudem gibt es weitere Softwareprodukte für die Verkehrsflächenerhaltung. Bezüglich der Datenhaltung und -aktualisierung sowie den Schnittstellen bestehen Verbesserungsmöglichkeiten.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Kreis Düren** und alle weiteren Kreise in NRW können auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. In dieser sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen wie z. B. einem Knoten-Kanten-Modell mit Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit hinterlegt. Diese Informationen sind kostenfrei zugänglich. Für eine umfängliche Nutzung im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung reicht diese

Version der Datenbank jedoch nicht aus. Von daher nutzt der Kreis Düren seit 2015 eine erweiterte, kostenpflichtige Version dieser Straßendatenbank. Dadurch konnte der Kreis u. a. die Querschnittsdaten, die Zustandsdaten, das Inventar und die Unfalldaten in die Straßendatenbank integrieren. Zudem ist eine Aufbruchverwaltung innerhalb des Systems verfügbar.

Die Kreisstraßenmeisterei hat zusätzlich eine Bauhofsoftware. Mit dieser wird u. a. der Personal- und Materialeinsatz geplant und der betriebliche Ablauf gesteuert. Diese Software hat jedoch derzeit keine direkte Schnittstelle zur Straßendatenbank. Demnach werden Daten mehrfach vorgehalten und gepflegt. Dies ist dem Kreis Düren bewusst. Die Daten in der Bauhofsoftware werden beispielsweise häufiger aktualisiert, da diese für den effizienten Ablauf innerhalb der Meisterei entscheidend sind. Die Straßendatenbank wird dagegen seltener aktualisiert. Laut Aussagen des Kreises Düren hängt dies mit fehlenden personellen Ressourcen zusammen.

Darüber hinaus hat der Kreis Düren Zugriff auf eine weitere Software. Mit dieser kann der Kreis Düren die vorhandenen Bestands- und Zustandsdaten vielfältig im Sinne einer systematischen und nachhaltigen Erhaltung der Verkehrsflächen auswerten. Dazu zählen u. a. netzweite Prognosen zur Zustandsentwicklung des Straßennetzes. Aber diese Möglichkeiten nutzt der Kreis nur ansatzweise und verweist auch hier auf fehlende personelle Ressourcen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte eine regelmäßige Datenpflege inklusive erforderlicher Personalressourcen berücksichtigen. Zudem sollten die vorgenannten Softwareprodukte über Schnittstellen miteinander verknüpft sein. Dadurch lässt sich u. a. eine doppelte Datenhaltung vermeiden.

Idealerweise erfolgen die Datenaktualisierungen direkt nach Bekanntwerden von Änderungen. Hierfür sind geeignete Prozesse zu definieren. Dadurch wird festgelegt, wer wann welche Daten aktualisiert. Beispielsweise lassen sich Schlussvermessungen nach abgeschlossenen Baumaßnahmen direkt ins System einspielen. Durch die sehr hohe Genauigkeit wird die Qualität des Datenbestandes mit jeder abgeschlossenen Maßnahme erkennbar verbessert. Zudem steigt der Datenumfang durch die Übernahme aller vermessenen Objekte im Straßenraum.

Bei den Zustandsdaten ist der Kreis Düren gut aufgestellt. Seit 2011 lässt der Kreis den Zustand seiner Fahrbahnflächen alle vier Jahre erfassen. Die bisherigen messtechnischen Zustandserfassungen fanden 2011, 2015 und 2019 statt. An diesen regelmäßigen Erfassungen beteiligen sich einige Kreise in NRW. Die Ausschreibung, Vergabe und Abwicklung übernimmt der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen für die Kreise. Im Ergebnis erhält der Kreis Düren eine Zustandsverteilung über die eigenen befahrenen Kreisstraßen. Die Zustandsdaten werden zudem in der webbasierten Straßendatenbank hinterlegt. Detaillierte Auswertungen sind separat zu beauftragen. Alternativ kann der Kreis Düren diese mit der eigenen vorhandenen Software auswerten. Bisher hat der Kreis weitere Auswertungen extern beauftragt.

Für die weiteren befestigten Flächen gibt es derzeit keine ausreichend qualifizierten Zustandsdaten in der Straßendatenbank.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte den Zustand auch für die weiteren befestigten Flächen wie z. B. den Radwegen, Gehwegen, Busbuchten, etc. regelmäßig erfassen und in die Straßendatenbank integrieren.

Aus den vorhandenen Informationen erstellt der Kreis Düren ein Ausbau- und Erhaltungsprogramm. Das aktuelle Programm wurde Ende 2021 beschlossen. Beide Programme beinhalten 20 kurz- und mittelfristig umzusetzende Maßnahmen. Für den überwiegenden Teil dieser Maßnahmen lagen zur Beschlussfassung keine Kosteninformationen oder Umsetzungszeiträume vor. Zudem sind die geplanten Maßnahmen bisher nicht in der Straßendatenbank hinterlegt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte auch die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen. Zudem sollte der Kreis die Maßnahmen konkreter definieren. Dazu gehören konkrete Umsetzungszeiträume und zu erwartende Kosten.

Nach Aussagen des Kreises Düren ist der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements beschrieben und nach einheitlichen Standards geregelt. Zudem ist eine Aufbruchverwaltung in der Straßendatenbank integriert. Dennoch bestehen auch beim Aufbruchmanagement Verbesserungsmöglichkeiten.

Der Kreis Düren koordiniert und bündelt ausschließlich die eigenen Maßnahmen. Eine übergreifende Koordinierung mit allen Beteiligten gibt es nicht. Durch diese Vorgehensweise werden Synergien nicht ausreichend genutzt. Es fehlt die Gesamtkoordinierung aller kurz-, mittel- und langfristigen Vorhaben. Dadurch wird eine frühzeitige und optimierte Planung seitens der Vorhabenträger erschwert. Zudem gibt es derzeit keinen Gesamtkoordinierungsplan mit Darstellung aller geplanten Maßnahmen. Eine einfache Übersicht mit entsprechender Zuordnung der Maßnahmen zu den jeweiligen Vorhabenträgern und Umsetzungszeiträumen wäre hilfreich.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte regelmäßige Gesamtkoordinierungsgespräche mit allen Vorhabenträgern durchführen. Dabei sollten die kurz- bis langfristig geplanten Maßnahmen besprochen und koordiniert sowie die Ergebnisse allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden.

Jährlich gibt es 50 bis 100 Aufbrüche beim Kreis Düren. Die Vorhabenträger beantragen Aufbrüche mit eigenen Formularen oder per E-Mail. Der Kreis Düren hat bisher keine eigenen Vorlagen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte über eigene Vorlagen für Aufbrüche verfügen. Idealerweise sind diese online ausfüllbar, um die Daten direkt in die Aufbruchverwaltung übernehmen zu können. Damit lässt sich das Aufbruchmanagement weiter digitalisieren und optimieren.

Mit der Aufbruchgenehmigung erhalten die Antragsteller ein Schreiben mit Hinweisen und Auflagen zur Ausführung der jeweiligen Maßnahme. Um den Prozess zu verbessern, ist eine Aufgrabungsrichtlinie für den Kreis Düren sinnvoll. In einem solchen Dokument stehen die grundlegenden Inhalte von der Beantragung, Abwicklung, Ausführung, Abnahme und Gewährleistung von Baumaßnahmen. Diese Richtlinie sollte als verbindliche Grundlage für Arbeiten im öffentlichen Straßenraum dienen. Die Antragsteller und ausführenden Unternehmen hätten dadurch konkrete Handlungsanweisungen. Zudem sollten dort die notwendigen Qualifikationen der ausführenden Unternehmen beschrieben sein.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte eine Aufgrabungsrichtlinie erstellen. Diese sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Aufbrüchen beinhalten. Diese Richtlinie sollte als Bedingung für Arbeiten im Straßenraum dienen.

Nach der Genehmigung erhalten die zuständigen Kontrolleure die Informationen zur neuen Maßnahme. Der Baubeginn ist von der ausführenden Firma vorab anzukündigen und mit dem Kreis Düren abzustimmen. Zudem wird ein persönlicher Vor-Ort-Termin vereinbart. Während der Bauausführung, zur Abnahme/Übernahme, der Gewährleistungsabnahme sowie im Gewährleistungszeitraum werden die Aufbrüche regelmäßig kontrolliert. Außerdem sind in den einzelnen Bauphasen Eigenüberwachungen nötig. Die Ergebnisse der Abnahmen werden protokolliert und anschließend in der Bauakte dokumentiert.

8.3.1.3 Kostenrechnung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat eine Leistungserfassung in der Kreisstraßenmeisterei. Um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abbilden zu können, sind weitere Daten nötig.

Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Der **Kreis Düren** hat für das Produkt 54201 „Straßen, Radwege, Ingenieurbauwerke“ folgende Kostenträger definiert:

- 5420101 – Straßenverwaltung,
- 5420102 – Planung, Neu-, Ausbau und Unterhaltung Infrastrukturvermögen,
- 5420103 – Kreisstraßenmeisterei und
- 5420104 – Rad- und Individualverkehr.

Beispielsweise erfasst die Kreisstraßenmeisterei die Eigenleistungen detailliert mithilfe einer Bauhofsoftware. Die daraus entstehenden Auswertungen nutzt die Meisterei zur betrieblichen Steuerung. Die Aufwendungen werden z. B. folgenden Sachkonten zugeordnet:

- 7216000 – Instandhaltung des Infrastrukturvermögens,
- 7242000 – Unterhaltung und Bewirtschaftung des Infrastrukturvermögens,
- 7281000 – Auszahlungen für sonstige Sachleistungen.

Die Fremdleistungen und die Aufwendungen anderer Kostenträger fließen ebenfalls in diese Sachkonten ein. Der Kreis Düren kann die Erhaltungsaufwendungen dadurch nach Eigenleistungen und Fremdleistungen unterscheiden. Eine differenzierte Auswertung nach den Erhaltungsmaßnahmen - betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung - ist aber nicht möglich. Neben der Summe und Art der Aufwendungen sind weitere Informationen wichtig.

Dazu sollten alle Aufwendungen den jeweiligen Anlagenteilen zugeordnet sein. Mit dieser differenzierten Darstellung schafft der Kreis Düren einen weiteren Baustein, um den Erhalt der Verkehrsflächen nachhaltig und wirtschaftlich steuern zu können.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein.

Aufbau und Gliederungstiefe sollten sich am Bedarf des Kreises Düren orientieren. Die Kostenrechnung sollte daher so differenziert wie möglich und nötig dargestellt und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig sein. Mithilfe dieses Steuerungselements lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächenerhaltung bestimmen. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen so miteinander verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar sind. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

➔ **Feststellung**
Der Kreis Düren hat strategische Produktziele im Haushalt formuliert. Es fehlen jedoch geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen, damit der Kreis beurteilen kann, ob die benannten Ziele erreicht werden.

Ein Kreis 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 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Kreis Düren** hat im Doppelhaushalt 2022/ 2023 für die Produktgruppe 12.542 „Kreisstraßen“ folgende strategische Produktziele[31] definiert::

- Bearbeitung von Anträgen, Überwachung von Arbeiten Dritter an Kreisstraßen, Ausarbeitung von Rahmenverträgen, Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen, Bearbeitung von Unfallschäden,

- Wiederherstellung/ Erhaltung der Bausubstanz, Erhöhung der bautechnischen Sicherheit, Minderung des Unterhaltungsaufwandes, Zufriedenheit der Verkehrsteilnehmer, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und Erhöhung der Verkehrssicherheit, Verhinderung von Umweltbelastungen durch den KFZ-Verkehr, Beseitigung von Unfallschwerpunkten, Sicherstellung der Befahrbarkeit der Kreisstraßen, Vermeidung von Haftungsansprüchen.

[31] Quelle: Kreis Düren, Doppelhaushalt 2022/ 2023; https://primary.axians-ikvs.de/sj/Produkthaushalt.xhtml?jahr=2022&kid=185b195018qq195019qf185b185b185b185b185b185b185b185b185b19pz194q18qk194q185b&typ=194w19q719q7194u&dswid=-274; abgerufen am 17.08.2022

Für das operative Controlling hat der Kreis Düren eine Kennzahl und drei Mengenangaben definiert. Zudem sind drei Maßnahmen zur Zielerreichung aufgelistet. Über die Kennzahl steuert der Kreis nach eigener Aussage die Erhaltung der Kreisstraßen und macht das Erreichen der Ziele messbar. Die Planwerte stellt der Kreis im Jahresabschluss den tatsächlich erreichten Werten gegenüber. Diese Informationen sind für alle Interessierten frei verfügbar. Analysen und Steuerungsmaßnahmen sind jedoch nicht vorhanden.

Als Kennzahl hat der Kreis Düren den Zustandswert der Kreisstraßen als Mittelwert aufgeführt. Demnach soll dieser Wert von 2021 bis 2023 bei 2,56 liegen. Dies ist exakt der Wert, der bei der letzten Zustandserfassung und -bewertung des Straßennetzes ermittelt wurde. Da die Zustandserfassungen nur alle vier Jahre stattfinden, erfüllt der Kreis Düren dieses Ziel bereits jetzt. Daher ist diese Kennzahl als alleinige Kennzahl nicht geeignet.

Zudem hat diese Kennzahl nicht immer einen Bezug zu den benannten strategischen Produktzielen. Wenn dem so sei, müssten die definierten Ziele erfüllt sein, sobald die Kennzahl den angestrebten Wert erreicht oder übererfüllt. Beispiel: Es kann weiterhin Straßen mit sehr schlechtem Zustand geben, die die Befahrbarkeit einschränken und vielleicht als Unfallschwerpunkte gelten. Aufgrund vieler Straßen mit gutem Zustand mittelt sich dieser schlechte Zustand mit dem guten Zustand. Die Kennzahl ist in dem Fall zwar erreicht, aber die beiden genannten Einschränkungen bleiben. Von daher ist diese Kennzahl zwar grundsätzlich geeignet, aber nur allein mit dieser Kennzahl kann der Kreis Düren die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht steuern. Vielmehr sollte der Kreis Düren weitere geeignete Kennzahlen definieren und dabei den Bezug auf die strategischen Produktziele herstellen.

Beispielhaft könnten für den Kreis Düren folgende Kennzahlen sinngemäß geeignet und steuerungsrelevant sein:

- Der flächengewichtete Mittelwert des Straßenzustandes darf nicht schlechter als 3,0 sein. Gleichzeitig darf keine Straße einen schlechteren Zustand als X haben.
- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- Bis zum Jahr 2030 werden jährlich X km Radwege instandgesetzt oder erneuert.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte geeignete Kennzahlen entwickeln. Diese sollten einen konkreten Bezug zu den strategischen Produktzielen haben.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Wichtig ist dabei eine Gesamtstrategie, die einen möglichst optimalen Mitteleinsatz ermöglicht und dabei die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Kreises Düren berücksichtigen.

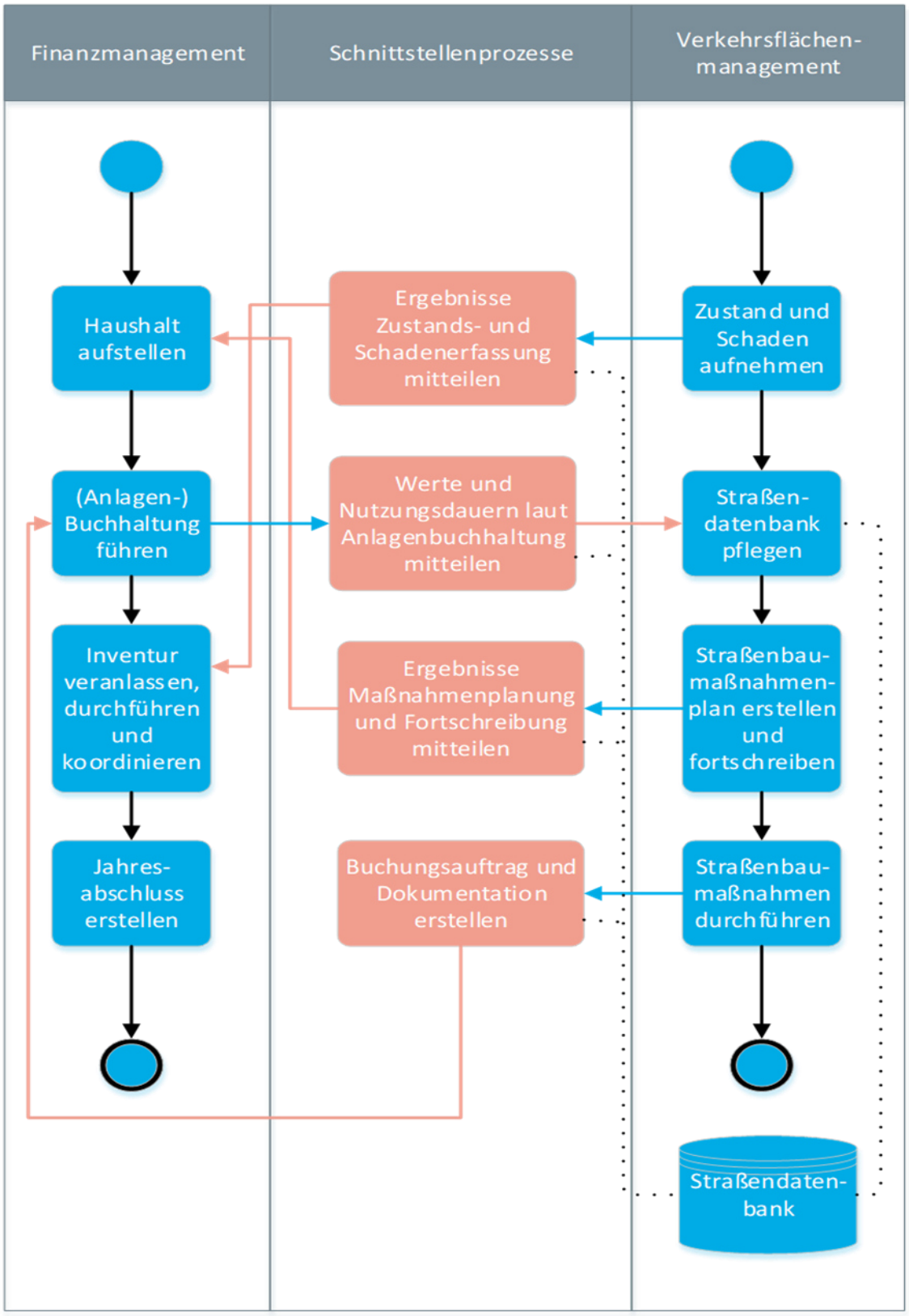
8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

➔ **Feststellung**
Die Schnittstellenprozesse zwischen der Kämmerei und dem Amt für Straßenbau und Radwege zeigen Optimierungsbedarf. Die letzte körperliche Inventur der Verkehrsflächen hat 2015 stattgefunden. Die nächste körperliche Inventur soll 2025 stattfinden.

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 einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die folgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Das im **Kreis Düren** genutzte Finanzverfahren ist das führende System, um die Anlagegüter zu verwalten und fortzuschreiben. Die Anlagenbuchhaltung enthält derzeit rund 560 Anlagegüter. Davon sind 520 Anlagegüter den Kreisstraßen und etwa 40 den Radwegen zugeordnet. Diese Anzahl ergibt sich aus der Abschnittsbildung und verschiedenen Ausbaustandards der Kreisstraßen und Radwege. Diese Anlagegüter gibt es analog in der Straßendatenbank. Dadurch ist eine eindeutige Zuordnung in beiden Systemen gewährleistet.

Dennoch gibt es keine Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Der Austausch zwischen der Kämmerei und dem Amt für Straßenbau und Radwege erfolgt über eine separate Datentabelle. Änderungen infolge durchgeführter Baumaßnahmen sind nach Auskunft des Amtes 65 in der Tabelle nicht vollständig enthalten. Daher ist derzeit unklar, ob die Anlagen in der Anlagenbuchhaltung und in der Straßendatenbank einen identischen Sachstand vorweisen. Eine Überarbeitung der Datentabelle ist daher nötig.

➔ **Empfehlung**
Die Kämmerei und das Amt für Straßenbau und Radwege sollten sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung und in der Straßendatenbank aktuell sind. Außerdem sollte eine direkte Schnittstelle zwischen beiden Systemen vorhanden sein.

Dadurch entfällt ein anfälliger Zwischenschritt. Eventuell lassen sich die regelmäßigen Abgleiche weitestgehend automatisieren. Außerdem lassen sich weitere relevante Informationen wie Flächengröße, Flächenart, Buchwert, Restnutzungsdauer oder auch der Zustand verknüpfen. Das hilft unter anderem bei Veränderungen der Flächen wie z. B. beim Rückbau, Erweiterungen und Abrechnungen. Nach Aussagen des Kreises ist dies bereits geplant. Ein Umsetzungszeitraum steht noch nicht fest.

In buchhalterischen Fragen der Haushaltsplanung stimmen sich die Kämmerei und das Amt 65 eng miteinander ab. Unterjährig werden diese Abstimmungen ab und an vernachlässigt und buchhalterische Auswirkungen auf den Haushalt nicht immer in die Überlegungen und Entscheidungen einbezogen, so die Aussagen des Kreises Düren.

Eine Inventurrichtlinie ist beim Kreis Düren vorhanden. Bei der körperlichen Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Wird die körperliche Inventur und damit die Erfassung von Schäden und die Bewertung des in der Anlagenbuchhaltung vorhandenen Straßenvermögens nicht durchgeführt, kann nicht mit Sicherheit beurteilt werden, ob die Buchwerte des Anlagevermögens noch den tatsächlichen Vermögensverhältnissen entsprechen. Für die körperlichen Inventuren ist das die Kämmerei (Amt 20) verantwortlich. Ihr obliegt im Kreis Düren die Inventurleitung. Bei körperlichen Inventuren erfolgt die Bestandsaufnahme durch Teams mit zwei bis drei Personen. Diese setzen sich aus mindestens einem Mitarbeitenden der Kämmerei und einem aus dem jeweiligen Fachamt zusammen. Beim Kreis Düren fand zuletzt 2015 eine körperliche Inventur statt. Als Grundlage wurde die zuvor durchgeführte Zustandserfassung genutzt. Außerdem wurden alle Anlagen durch eigene Mitarbeitende vor Ort überprüft. Nötige Veränderungen hat das Amt 20 in die Anlagenbuchhaltung eingepflegt. Zudem wurden die Ergebnisse der Inventur als Grundlage eines umfassenden Erhaltungsprogramms genutzt.

Das Intervall für die regelmäßige körperliche Inventur sollte zehn Jahre nicht überschreiten. Die nächste körperliche Inventur ist im Kreis Düren für 2025 geplant. Sofern der Kreis Düren innerhalb des Zeitraumes eine neue Zustandserfassung durchführt, löst dies automatisch eine neue

körperliche Inventur aus. Im Kreis Düren ist dies durch die alle vier Jahre stattfindenden Zustandserfassungen der Fall. Von daher gilt für den Kreis Düren dieses Intervall. Eine weitere körperliche Inventur hätte daher nach der Zustandserfassung 2019 stattfinden müssen. Die nächste Inventur würde demnach 2023, im Zusammenhang mit der nächsten Zustandserfassung, stattfinden.

➔ **Empfehlung**
Grundlage der künftigen regelmäßigen körperlichen Inventuren sollten die alle vier Jahre stattfindenden Zustandserfassungen sein.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

➔ Aus den örtlichen Gegebenheiten können sich sowohl begünstigende wie auch belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen im Kreis Düren ergeben.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis 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.

Der zum Regierungsbezirk Köln gehörende **Kreis Düren** liegt im westlichen Rheinland. Der Kreis liegt zwischen den kreisfreien Städten Köln (im Osten) und Aachen (im Westen). Die südlichen Kommunen im Kreis bilden die Tourismusregion Rureifel. Geprägt ist der Kreis Düren durch die Papier-, Chemie- und Metallindustrie. Aber auch das Forschungszentrum Jülich sowie die Tagebaue Hambach und Inden sind überregional bekannt.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	281	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	10,02	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,28	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Der Kreis Düren hat eine Gemarkungsfläche von 94.149 ha. Damit ist der Kreis Düren flächenmäßig etwa doppelt so groß wie der kleinste Kreis und halb so groß wie der größte Kreis in Nordrhein-Westfalen. Mehr als die Hälfte der Fläche wird von der Landwirtschaft genutzt. Weitere 20 Prozent sind von Wald bedeckt und die Tagebauflächen umfassen weitere fünf Prozent der Gesamtfläche.

Mit rund 265.000 Einwohnern zählt der Kreis Düren zu den zehn einwohnerschwächsten Kreisen. Wenige Einwohner auf relativ großer Fläche ergeben eine geringe Bevölkerungsdichte. Mit 281 Einwohnern je qkm liegt der Kreis Düren knapp unterhalb des Median. Mit rund zehn qm je Einwohner stellt der Kreis Düren seinen Einwohnern aber mehr Verkehrsfläche zur Verfügung als die übrigen 75 Prozent der Kreise. Das kann ein belastender Faktor für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

Im Kreis Düren gibt es 15 Kommunen. Die größte Kommune im Kreis und Sitz der Kreisverwaltung ist die Stadt Düren. Mit etwa 90.000 Einwohnern ist diese als große kreisangehörige Stadt einzuordnen. Mit rund 32.500 Einwohnern folgt die Stadt Jülich als mittlere kreisangehörige Kommune.

Die nördliche Hälfte des Kreises Düren ist sehr gut an das überregionale Straßennetz angebunden. Mit den Autobahnen A4 und A44 ist dieser Teil des Kreises über mehrere Anschlussstellen erreichbar. Im nördlichsten Teil befindet sich noch das Autobahndreieck Jackerath mit dem Anschluss an die A61. Die südliche Hälfte des Kreises hat keine Autobahnanschlüsse. Aufgrund der topografischen Lage ist diese Region hauptsächlich über die Bundes-, Landes- und Kreisstraßen erreichbar.

Weiterhin ist der Kreis Düren von großen Höhenunterschieden geprägt. Von knapp 58 m über Normalhöhennull (NHN) in der Stadt Linnich sind es mehrere Hundert Meter bis zum höchsten Punkt in der Gemeinde Hürtgenwald mit 566 m über NHN. Diese Höhen- und damit auch Temperaturunterschiede haben einen größeren Einfluss auf die Lebensdauer der Kreisstraßen und letztlich auch auf die Erhaltungsaufwendungen. Beispielsweise kann es in den höheren Lagen häufiger zu Frost-Tau-Wechseln kommen. Dadurch werden diese Verkehrsflächen stärker geschädigt als es vielleicht in Tallagen der Fall ist.

Der Kreis Düren unterhält insgesamt 199 km Kreisstraßen in eigener Baulast. Davon verlaufen 48 km innerhalb der kreisangehörigen Kommunen. Drei Viertel aller Kreisstraßen befinden sich außerhalb der Kommunen. Insgesamt verwaltet und unterhält der Kreis Düren 2,65 Mio. qm Verkehrsfläche.

Aus dem folgenden Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Längen der 31 Kreise verteilen.

Verteilung der Straßenlängen der Kreise in NRW 2020

2020 positionierte sich der Kreis Düren im interkommunalen Vergleich wie folgt[32]:

Grundzahl	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises (innerorts) in km	48	3,7	39,8	46,9	56,2	95,1	31
Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises (außerorts) in km	151	44,1	133	173	311	467	31
Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km	**199**	**47,80**	**172**	**212**	**383**	**526**	**31**

Mit den knapp 200 km Kreisstraßennetz befindet sich der Kreis Düren zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median. Etwa 25 Prozent aller Kreise unterhalten ein ähnlich großes Straßennetz.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Der Kreis Düren hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Seit der Eröffnungsbilanz hat sich das Verkehrsflächenvermögen um etwa 30 Prozent reduziert.

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme liegt im **Kreis Düren** bei 21 Prozent. Damit liegt der Kreis Düren über dem dritten Viertelwert und gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit der höchsten Verkehrsflächenquote. Mit einem durchschnittlichen Bilanzwert von 32,70 Euro je qm liegt der Kreis Düren zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

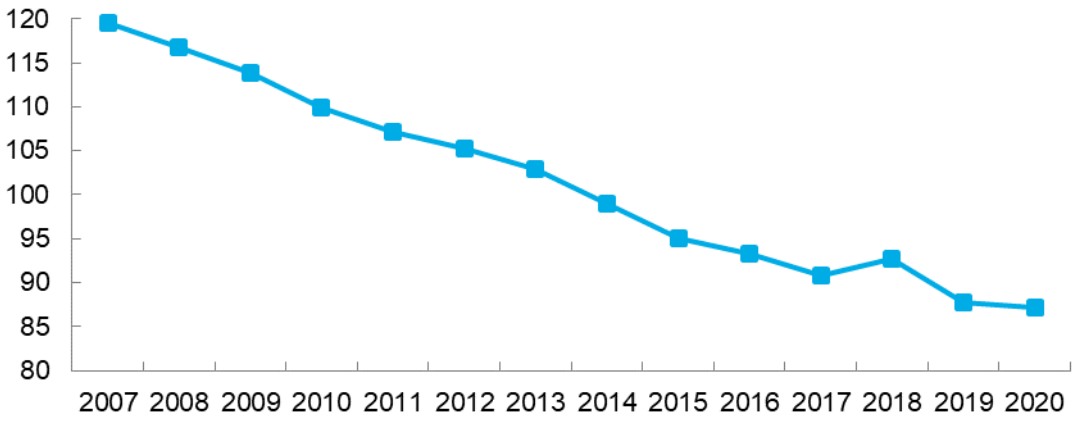
Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	21,37	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	32,70	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Der Bilanzwert inklusive der Anlagen im Bau lag zur Eröffnungsbilanz 2008 bei 119,5 Mio. Euro. Bis 2020 reduzierte sich das Verkehrsflächenvermögen um rund 27 Prozent auf 87,1 Mio. Euro. Das sind durchschnittlich 2,5 Mio. Euro jährlich. Ein hoher bilanzieller Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens stellt ein haushaltswirtschaftliches Risiko dar. Denn die Verkehrsflächen werden auch zukünftig benötigt. Darüber hinaus ist eine gute und intakte Infrastruktur ein wesentlicher Standortfaktor. Derzeit kann der Kreis Düren dem massiven Werteverzehr nicht entgegenwirken. Hierfür sind weitere (Re-)Investitionen nötig. Erst dann kann der Kreis Düren

[32] Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2020

den Bilanzwert verstetigen und ggf. zukünftig wieder erhöhen. Hier besteht demnach ein Handlungsbedarf für den Kreis Düren.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Kreis Düren in Mio. Euro



Eine Ursache für den Wertverlust ist, dass aktivierungsfähige Maßnahmen bis 2019 überwiegend konsumtiv verbucht wurden. Dies ist beispielsweise bei Sanierungen der Deck- und Binderschichten der Fall. Diese Maßnahmen sind jedoch investiv zu sehen. Dieses Problem hat der Kreis Düren erkannt. Im Prüfbericht des Rechnungsprüfungsamtes zur „Abgrenzungspraxis Herstellungskosten/ Erhaltungsaufwand im Bereich Infrastrukturvermögen“ (Drucksache Nr. 443/21 vom 15. Dezember 2021) wird dazu umfassend berichtet. Im Ergebnis empfiehlt das Rechnungsprüfungsamt die Erarbeitung einer Aktivierungsrichtlinie für das Infrastrukturvermögen und fordert die Pflicht zur Aktivierung vermögenswirksamer Maßnahmen. Mit dem Jahresabschluss 2020 hat der Kreis Düren die entsprechenden Werte für 2020 korrigiert. Auch für das Jahr 2021 werden die Buchungen geprüft und entsprechend neu zugeordnet. Seit 2022 erfolgen korrekte Zuordnungen investiver und konsumtiver Maßnahmen.

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er 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.

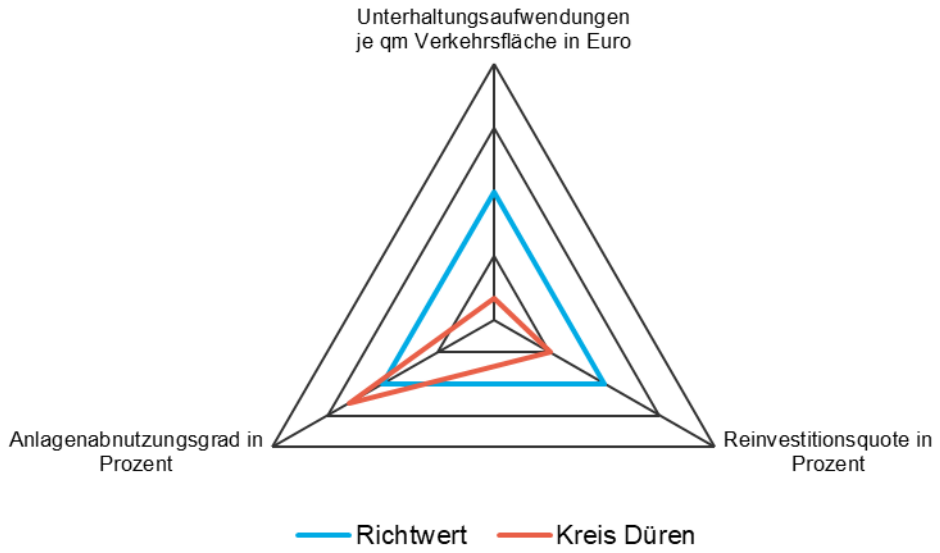
Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

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 ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – 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.

Im folgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten des **Kreises Düren** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020



Kennzahlen	Richtwert	Kreis Düren
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,22
Reinvestitionsquote in Prozent	100	51
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	65

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen 2020 beim Kreis Düren bei 0,22 Euro je qm Verkehrsfläche. Das sind nur 17 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV. Dagegen liegt dieser Wert im Vier-Jahres-Durchschnitt mit 1,28 Euro je qm nahezu beim empfohlenen Richtwert. 2020 reinvestierte der Kreis Düren 51 Prozent ins Kreisstraßennetz. Im Vier-Jahres-Durchschnitt liegt die Reinvestitionsquote bei knapp 70 Prozent. Der Anlagenabnutzungsgrad befindet sich mit 65 Prozent über dem Richtwert und zeigt eine bilanzielle Überalterung des Kreisstraßennetzes. Folgend untersuchen wir als gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Faktoren dar.

8.3.4.1 Alter und Zustand

- Der aus den Daten der Anlagenbuchhaltung errechnete Anlagenabnutzungsgrad von 65 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Der tatsächliche Zustand zeigt dagegen eine ausgewogene Verteilung.

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 der Verkehrsflächen des **Kreises Düren** liegt bei 65 Prozent. Der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad in Prozent ergibt sich aus der Restnutzungsdauer und der Gesamtnutzungsdauer. Damit zeigt dieser Wert eine nicht ausgeglichene Altersstruktur. Der tatsächliche Zustand der Kreisstraßen zeigt dagegen eine ausgewogene Verteilung.

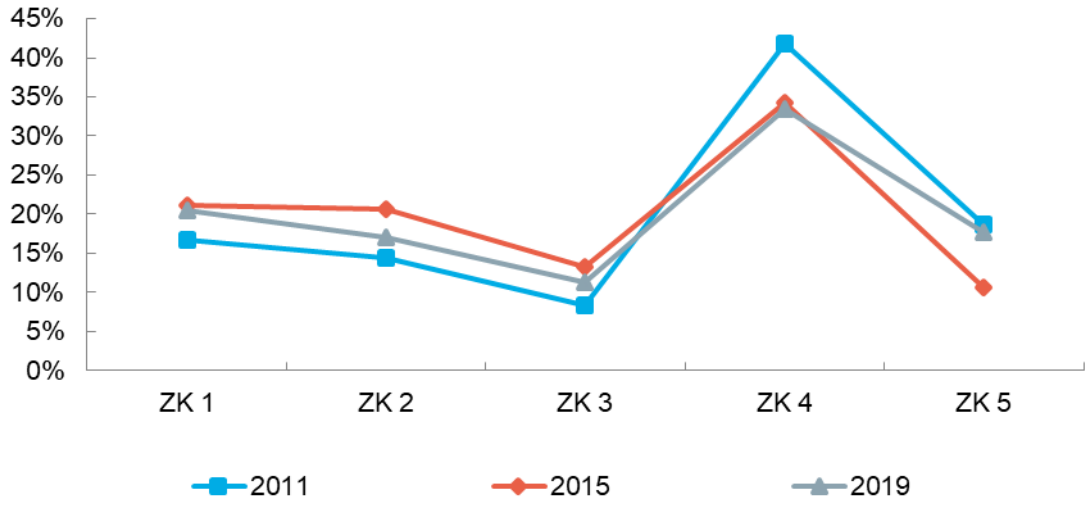
Der Kreis Düren lässt alle vier Jahre eine Zustandserfassung durchführen. Mittlerweile liegen dem Kreis drei Zustandskampagnen vor. Die Erfassungen fanden 2011, 2015 und 2019 statt. Die Ergebnisse mit der Verteilung der Zustandsklassen (ZK) sind in den folgenden Grafiken dargestellt.

Zustandsverteilung der Fahrbahnen Kreis Düren in Prozent 2011, 2015 und 2019

Die Verlaufskurven der drei Jahre zeigen u. a., dass sich die Fahrbahnen in einem überwiegend sehr guten (ZK1) bis guten (ZK2) Zustand befinden. Der Anteil dieser Fahrbahnflächen liegt bei rund 60 Prozent. Dennoch zeigt sich auch, dass sich die Flächenanteile mit den Zustandsklassen ZK4 (schlecht) und ZK5 (sehr schlecht) zwischen der Messung 2015 und 2019 wieder erhöht haben. Konnte der Kreis Düren diesen Anteil von 2011 bis 2015 auf 28 Prozent reduzieren, stieg dieser bis 2019 wieder auf 35 Prozent an. Allein in der ZK5 und damit in einem erneuerungsbedürftigen Zustand befinden sich 17 Prozent. Dies sind fast 200.000 qm der Gesamtfahrbahnfläche und damit ein erheblicher Anteil.

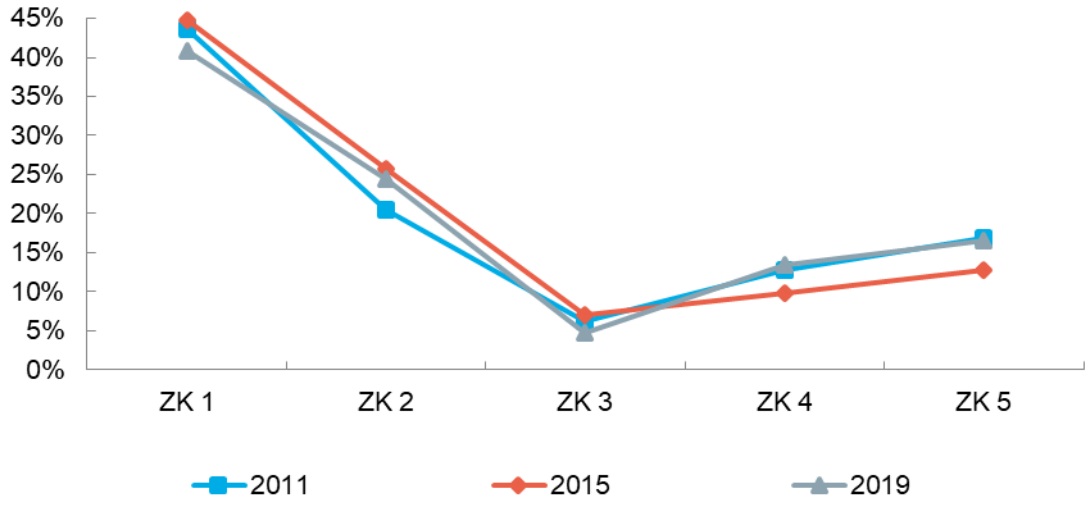
In zwei weiteren Grafiken wird der Zustand der Kreisstraßen innerorts und außerorts dargestellt.

Zustandsverteilung der Fahrbahnen Kreis Düren innerorts in Prozent 2011, 2015 und 2019



Der Zustand der Innerortsstraßen zeigt ein anderes Bild. Demnach sind mit 47 Prozent zwar auch viele Straßen in einem guten bis sehr guten Zustand, dennoch überwiegen die Flächen mit einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. In diese Kategorie fallen mehr als die Hälfte der innerörtlichen Fahrbahnflächen. Etwa ein Viertel der oben genannten erneuerungsbedürftigen Fahrbahnflächen entfällt auf die innerörtlichen Strecken. Zudem besteht ein hohes finanzielles Risiko, wenn die Flächen der ZK4 mittelfristig ebenfalls in die ZK5 übergehen und dadurch einen weit höheren Erneuerungsbedarf erzeugen. Bei den Außerortsstraßen sieht es deutlich besser aus.

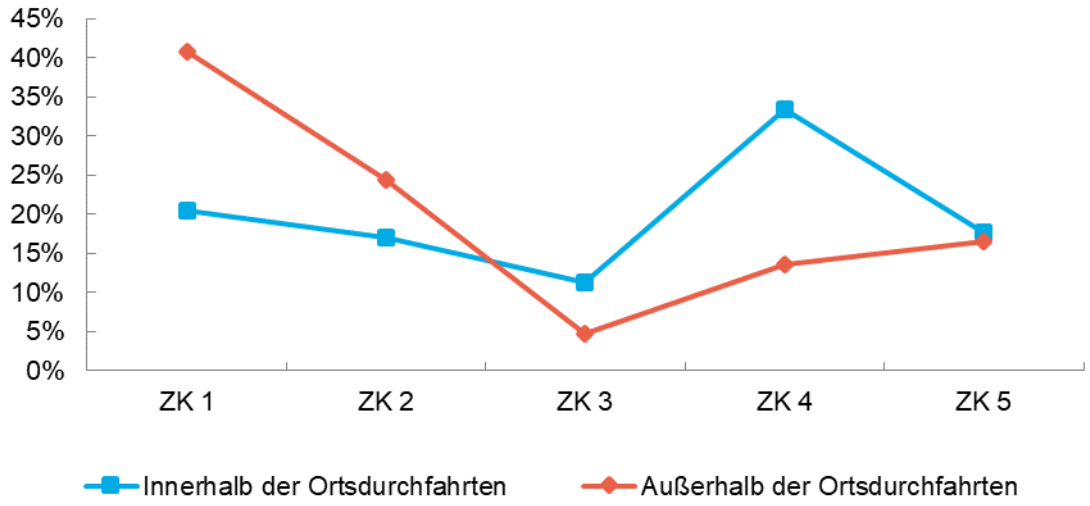
Zustandsverteilung der Fahrbahnen Kreis Düren außerorts in Prozent 2011, 2015 und 2019



Allein 40 Prozent aller Fahrbahnflächen befinden sich im Neubauzustand (ZK1). Zusammen mit den Flächen der ZK2 (guter Zustand) befinden sich zwei Drittel aller Außerortsstraßen in einem guten bis sehr guten Zustand. Dennoch befinden sich auch in dieser Ansicht rund 17 Prozent im erneuerungsbedürftigen Zustand. Für diese rund 150.000 qm besteht kurzfristiger Erneuerungsbedarf.

In einer letzten Grafik werden die zuvor genannten Unterschiede zwischen Innerorts- und Außerortsstraßen deutlich.

Zustandsverteilung der Fahrbahnen Kreis Düren innerorts und außerorts in Prozent 2019



Die deutlichen Unterschiede liegen nach Aussagen des Kreises Düren u. a. darin begründet, dass Maßnahmen außerorts viel schneller umsetzbar sind. Bei Maßnahmen innerhalb der Ortsdurchfahrten gibt es viel mehr Beteiligte. Dadurch benötige man einen längeren Vorlauf bis zur endgültigen Umsetzung von Maßnahmen. Dennoch hat der Kreis Düren im aktuellen Erhaltungs- und Ausbauprogramm mehr als die Hälfte aller Maßnahmen innerorts geplant. Dadurch soll der Zustand der innerörtlichen Straßen verbessert werden.

8.3.4.2 Unterhaltung

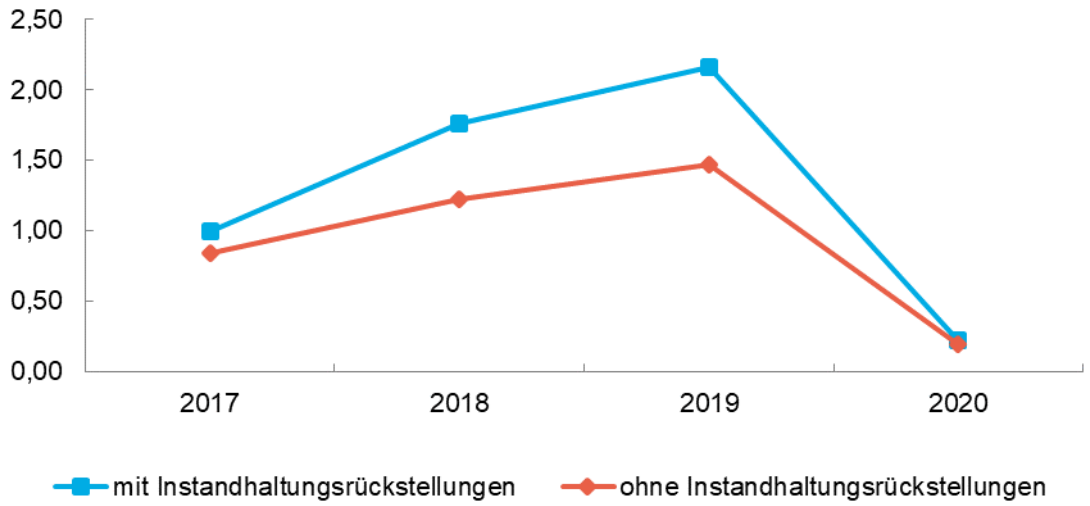
- **Feststellung**
  Der Kreis Düren hat von 2017 bis 2020 durchschnittlich 1,28 Euro je qm für die Verkehrsflächenunterhaltung eingesetzt. Anteilig entfallen 27 Prozent auf Instandhaltungsrückstellungen. Zudem wurde 2017 bis 2019 ein Teil investiver Maßnahmen konsumtiv angesetzt.

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 Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen im **Kreis Düren** im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2020 bei durchschnittlich 1,28 Euro je qm. Damit liegt der Kreis Düren beim empfohlenen Richtwert. Jedoch muss dieser Wert genauer betrachtet werden.

Der Kreis Düren bildete 2017 bis 2019 jährlich hohe Rückstellungen infolge unterlassender Instandhaltungen. Anteilig sind das 27 Prozent an den Unterhaltungsaufwendungen. Nach Aussagen des Kreises Düren werden die Rückstellungen nötig, da Maßnahmen zum Jahresende nicht mehr ausgeführt werden können. Die Maßnahmen, für die Rückstellungen gebildet werden, setzt der Kreis zum größten Teil zeitnah um.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen Kreis Düren je qm in Euro 2017 bis 2020



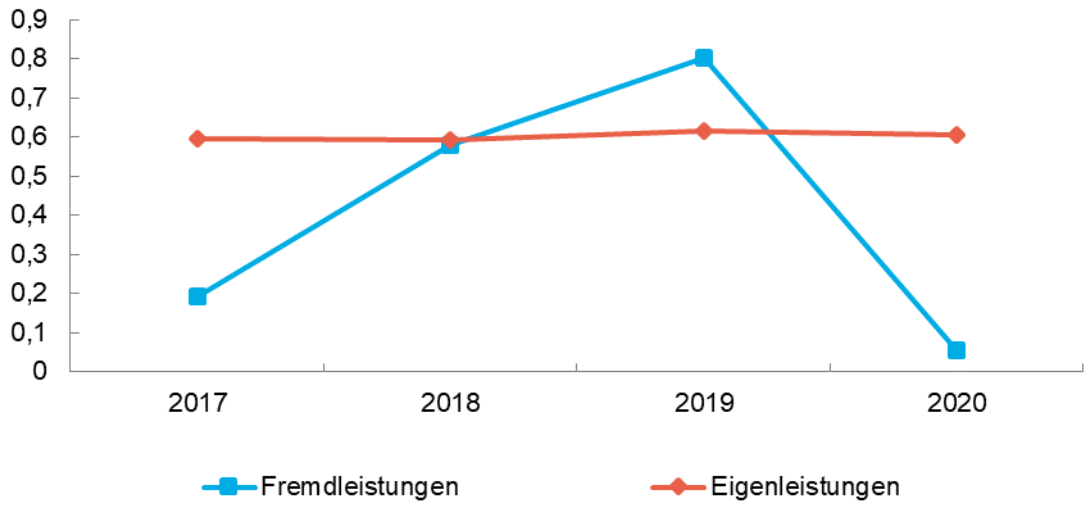
➔ **Empfehlung**
Die mit den Instandhaltungsrückstellungen verbundenen Unterhaltungsmaßnahmen sollte der Kreis Düren weiterhin zeitnah umsetzen.

Eine weitere Problematik besteht in der unter 8.3.3.2 Bilanzkennzahlen beschriebenen teils fehlerhaften Zuordnung von konsumtiven und investiven Maßnahmen bis einschließlich 2019. Ein derzeit unbekannter Anteil eigentlich investiver Maßnahmen ist bis 2019 ebenfalls in den Unterhaltungsaufwendungen enthalten. Dadurch liegt der tatsächliche Unterhaltungsaufwand unter einem Euro. Der Kreis Düren hat mit dem Jahresabschluss 2020 den Anteil nicht korrekt zugeordneter investiver Maßnahmen ermittelt und die tatsächlichen Unterhaltungsaufwendungen neu berechnet.

➔ **Empfehlung**
Anhand des neuen Wertes, der vorhandenen Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs sollte der Kreis Düren die notwendigen Unterhaltungsaufwendungen neu festlegen.

In der folgenden Grafik sind die Aufwendungen nach Eigenleistungen und Fremdleistungen dargestellt.

Aufwendungen Verkehrsflächen Kreis Düren je qm in Euro 2017 bis 2020



Der Kreis Düren erbringt gleichbleibend vollkostenbasierte Eigenleistungen von rund 0,60 Euro je qm. Die Fremdleistungen fallen dagegen unterschiedlich hoch aus und liegen bei durchschnittlich 0,40 Euro je qm. Da die umfangreichen Sanierungsmaßnahmen häufig über Fremdleistungen abgewickelt werden, sind in diesem Bereich die 2017 bis 2019 teils fehlerhaft zugeordneten investiven Maßnahmen enthalten. Trotz möglicher Korrekturen erbringt der Kreis Düren den überwiegenden Teil aller Unterhaltungsmaßnahmen in Eigenregie. Der Kreis Düren setzt den Fokus damit auf frühzeitiges eingreifen in die Verkehrsflächen, um den Zustand langfristig zu sichern.

8.3.4.3 Reinvestitionen

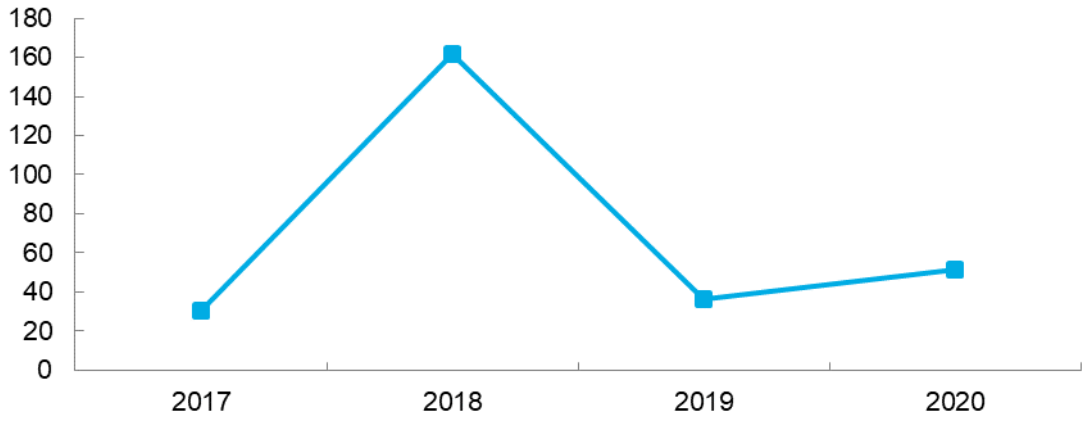
→ **Feststellung**
Die jährliche Reinvestitionsquote schwankt sehr deutlich. Durchschnittlich erreicht der Kreis Düren eine Reinvestitionsquote von 70 Prozent.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten 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 durchschnittliche jährliche Reinvestitionsquote des **Kreises Düren** liegt bei 70 Prozent. Damit reinvestierte der Kreis von 2017 bis 2020 jährlich circa 2,44 Mio. Euro ins bestehende Kreisstraßennetz. Dem gegenüber stehen jährliche Abschreibungen von 3,54 Mio. Euro.

Im Kreis Düren fließen die erwirtschafteten Abschreibungen daher nicht immer vollständig über Reinvestitionen zurück in die Verkehrsflächen. Eine Ausnahme bildet momentan 2018 mit einer Reinvestitionsquote von 161 Prozent. In den drei anderen betrachteten Jahren lag diese Quote zwischen 30 und 51 Prozent. Aber auch hier kommt der bereits beschriebene Umstand hinzu, dass viele investive Maßnahmen bis 2019 konsumtiv verbucht wurden. Bei einer korrekten Zuordnung wäre die tatsächliche Reinvestitionsquote höher. Am Beispiel der Korrekturen 2020 wird dies deutlich. Vor der Korrektur lag die Reinvestitionsquote bei knapp 40 Prozent. Nachdem der Kreis Düren die Buchungen korrigiert hat, ist diese Quote 2020 bei 51 Prozent.

Reinvestitionsquote Kreis Düren in Prozent 2017 bis 2020



Mit Blick auf die Anteile der ZK4 und ZK5 deutet sich trotz des bisher guten Gesamtzustandes ein langfristig erhöhter Reinvestitionsbedarf an. Bereits jetzt gelten rund 17 Prozent (ZK5) aller Kreisstraßen als erneuerungsbedürftig. Dies sind fast 200.000 qm der Gesamtfahrbahnfläche und damit ein erheblicher Anteil. Bei einem Ansatz von 150 bis 200 Euro je qm für Erneuerungen entspricht dies einen kurzfristigen Bedarf von 30 bis 40 Mio. Euro. Diesen Investitionsstau wird der Kreis Düren jedoch nicht kurz- und mittelfristig abbauen können. Hierfür sind nun geeignete Strategien zu entwickeln, um dem Verfall dieser Flächen entgegenzuwirken.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die Reinvestitionen anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

Finanzmitteleinsatz

Verschiedene Neuerungen für die Kreise bringt das Ende 2018 in Kraft getretene zweite NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFWG) mit. Das dort beschriebene Wirklichkeitsprinzip soll eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips darstellen. Mit dem Komponentenansatz sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar. Beispielsweise bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterneuerungen könnten Kreise nun aktivieren. Die Details mit den nötigen Bedingungen sind im Gesetz definiert.

Um die möglichen Auswirkungen darzustellen, haben wir eine weitere Kennzahl definiert. Die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ setzt sich aus den Unterhaltungsaufwendungen und den Reinvestitionen zusammen. Diese soll mögliche Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen aufzeigen. Derzeit hat der Kreis Düren vom Komponentenansatz keinen Gebrauch gemacht. Insofern gibt es aus diesem Grund keine Verschiebungen. Verschiebungen gibt es im Kreis Düren jedoch seither durch einige fehlerhafte Zuordnungen investiver und konsumtiver Maßnahmen. Insofern ist diese Kennzahl eine wichtige Kenngröße für den Kreis Düren.

Finanzmitteleinsatz Kreis Düren je qm in Euro 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen	1,00	1,76	2,16	0,22
Reinvestitionen	0,39	2,03	0,49	0,77
Finanzmitteleinsatz	**1,39**	**3,79**	**2,65**	**0,99**

Den niedrigsten Finanzmitteleinsatz hatte der Kreis Düren 2020. Den höchsten Wert gab es 2018 mit 3,79 Euro je qm. Durchschnittlich setzt der Kreis Düren 2,21 Euro je qm an Finanzmitteln ein.

Eine werterhaltende Reinvestitionstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Davon ausgehend ergibt sich für den Kreis Düren inklusive der empfohlenen Unterhaltungsaufwendungen ein ungefährer jährlicher Finanzmittelbedarf von 2,65 Euro je qm. Diesen Wert erreichte der Kreis Düren 2019 und überschritt diesen sogar 2018. Auch dieser Wert soll eine Orientierung darstellen und ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Dazu zählen u. a. die vorhandenen Strukturen, der Zustand der Kreisstraßen, die Gesamtstrategie mit den definierten Zielen und Kennzahlen.

8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Im Kreis Düren erbringt die Kreisstraßenmeisterei die Pflegeleistungen für das Straßenbegleitgrün vollständig ohne externe Unterstützung.

8.4.1 Steuerung

- **Feststellung**
  Der Kreis Düren verfügt über differenzierte Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters. Mithilfe einer vorhandenen Leistungserfassung ist eine Kostenrechnung möglich. Diese wird noch nicht umfänglich zum Steuern der Unterhaltung genutzt. Verschiedene Kennzahlen für das Mähen, die Baum- und Heckenpflege gibt es bereits.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Der **Kreis Düren** hat ein Grünflächenkataster mit Anbindung an ein Geoinformationssystem. In diesem sind die verschiedenen Flächenarten des Straßenbegleitgrüns differenziert erfasst. Diese differenziert erfassten Daten sind u. a. für die Kostenrechnung und zum Steuern der Pflege des Straßenbegleitgrüns wichtig. Eine Kostenrechnung ist beim Kreis Düren mithilfe einer Bauhofsoftware grundsätzlich möglich. Derzeit nutzt der Kreis Düren diese Möglichkeiten noch nicht vollumfänglich. Beispielsweise werden die Aufwendungen der Pflegekolonnen den Teilflächen zugeordnet, jedoch erfolgt kein Leistungs- bzw. Flächenverschnitt. Die Kreisstraßenmeisterei plant mit diesen Daten den Personal- und Materialeinsatz und steuert so den betrieblichen Ablauf. Hierfür hat die Kreisstraßenmeisterei Kennzahlen definiert, an denen sie sich orientiert. Diese Kennzahlen haben bisher keinen Bezug zu einer Gesamtstrategie und Zielen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank inklusive des Grünflächenkatasters aufeinander abgestimmt sein.

Analog zum Thema Verkehrsflächen sollte sich der Aufbau und die Gliederungstiefe am Bedarf des Kreises Düren orientieren. Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Grünflächenverwaltung darstellen. Mithilfe dessen lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns bestimmen. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen so miteinander verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar sind.

Als Grundlage der Pflege des Straßenbegleitgrüns bedarf es außerdem einer Gesamtstrategie mit operativen Zielen. Um diese Ziele messen und steuern zu können, sind geeignete Kennzahlen nötig. Die vorhandenen Kennzahlen für das Mähen, die Baumpflege und die Pflege der Hecken dienen der Kreisstraßenmeisterei für die interne Steuerung und möglichen Optimierungen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Düren sollte eine Gesamtstrategie definieren und daraus operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten. Eventuell lassen sich die vorhandenen Kennzahlen in die Gesamtstrategie einbinden.

Kennzahlen mit Finanzbezug können aufzeigen, ob und wo Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Sie bilden eine wesentliche Basis für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen. Erst hierdurch kann sachgerecht entschieden werden, ob Leistungen vergeben werden sollten oder ob Eigenleistungen ggf. soweit optimiert werden können, so dass sie wettbewerbsfähig sind.

Kennzahlen können auch transparent machen, inwieweit Flächenumfang und/oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmt. Hierzu eignen sich z. B. die Strukturkennzahlen. Durch Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden. Hier liegt möglicherweise ein Steuerungspotenzial für den Kreis Düren.

8.4.2 Strukturen

- Der hohe Anteil an Rasenflächen und der geringe Baumbestand wirken sich entlastend für den Kreis Düren aus.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Düren** stellt knapp fünf qm Straßenbegleitgrün je Einwohner zur Verfügung und befindet sich damit zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median. Demnach stellen mindestens 50 Prozent der Vergleichskreise mehr Fläche je Einwohner zur Verfügung. Dieser Wert korrespondiert mit der Straßennetzlänge, auch hier liegt der Kreis Düren nah beim Median.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	4,96	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

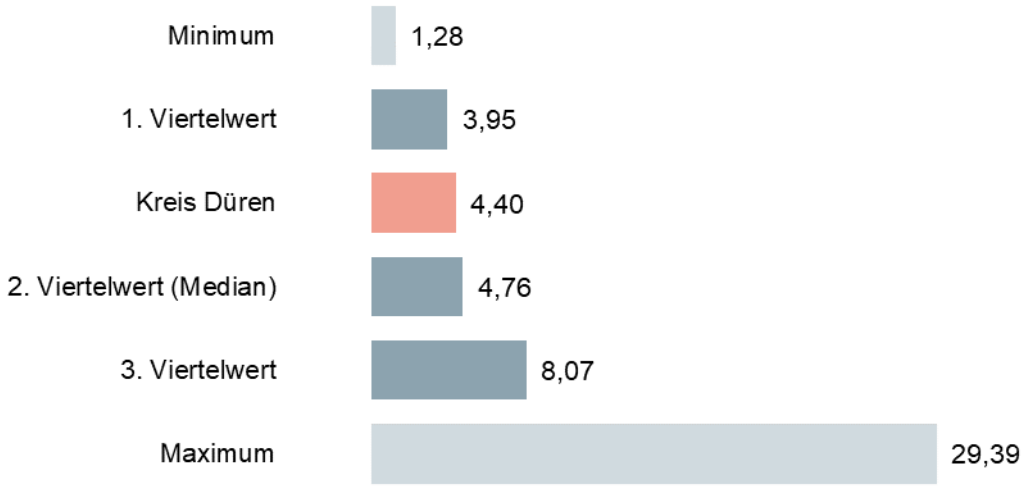
Der Kreis Düren unterhält nach eigenen Angaben 1,3 Mio. qm Straßenbegleitgrün an insgesamt 200 km Kreisstraßen. In der folgenden Tabelle sind die verschiedenen Flächenarten aufgeführt. Mit 92 Prozent besteht der überwiegende Teil des Straßenbegleitgrüns aus Rasenflächen. Davon werden rund 40 Prozent intensiv gepflegt. Beim Kreis Düren sind das zum großen Teil die Bankette, die bis maximal 1,50 m Breite zum intensiven Pflegebereich gehören.

Flächen Straßenbegleitgrün Kreis Düren in qm 2020

Straßenbegleitgrün	Flächen
Fläche Rasen	1.126.546
davon Fläche Rasen Intensivpflege	497.662
davon Fläche Rasen Extensivpflege	628.884
Fläche Sträucher/Gehölze	186.277
Fläche Beete/Wechselbepflanzung	0
Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns	**1.312.823**

Der Kreis Düren hat ein Baumkataster mit ca. 5.800 straßenbegleitenden Bäumen. Durchschnittlich vier bis fünf Bäume stehen damit je 1.000 qm Straßenbegleitgrün an den Kreisstraßen. Damit liegt der Kreis Düren knapp unter dem Median und gehört zu den 50 Prozent der Kreise mit geringem straßenbegleitenden Baumbestand.

Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Aus dem Diagramm ist die große Streuung beim Baumbestand erkennbar. Dieser Wert ist zum einen von der Fläche des Straßenbegleitgrüns und der absoluten Anzahl an Bäumen abhängig. Eine geringe Fläche und viele Bäume erzeugen eine hohe Dichte. Der Kreis Düren liegt flächenmäßig beim Median, hat aber im Vergleich weniger straßenbegleitende Bäume.

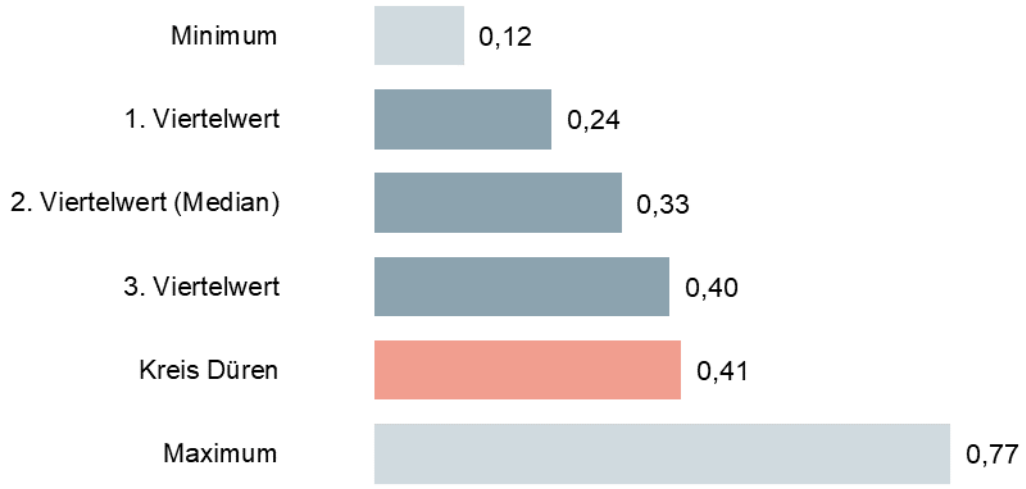
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

➔ Der Kreis Düren gehört zu den Kreisen mit den höchsten Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Der **Kreis Düren** setzt 0,41 Euro je qm für die Pflege des Straßenbegleitgrüns inkl. der Baumpflege und -kontrollen ein.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020



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

Damit liegt der Kreis Düren knapp über dem dritten Viertelwert und gehört somit zu den Kreisen mit den höchsten Aufwendungen. Aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen mit viel Rasenfläche und geringem Baumbestand erscheint dieser Wert im Vergleich zu hoch. Umso wichtiger wird daher die bereits angesprochene Gesamtstrategie mit den dazugehörigen Zielen und Kennzahlen.

Folgend sind die Kennzahlen für die Pflegeaufwendungen der einzelnen Flächenanteile aufgeführt.

Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Düren je qm in Euro 2020

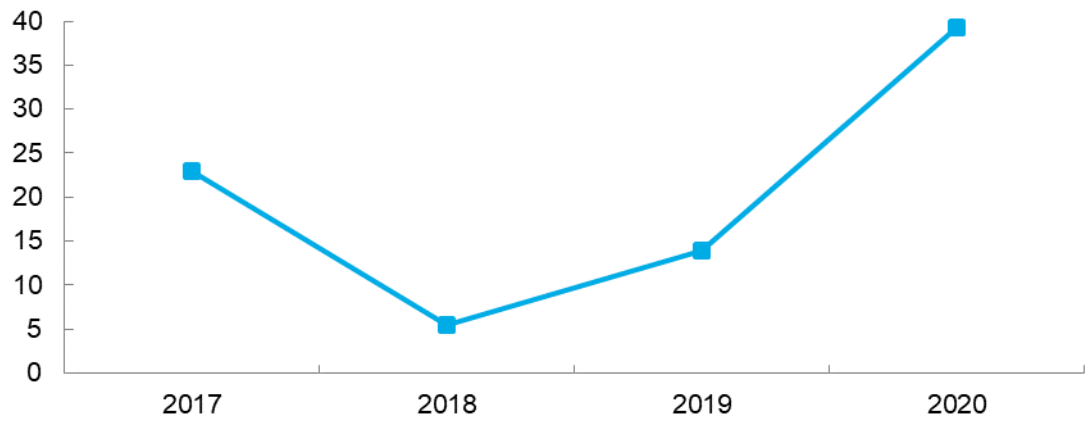
Kennzahl	Kreis Düren
Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün	0,41
Pflegeaufwendungen Rasen	0,21
Pflegeaufwendungen Rasen Extensivpflege	0,20
Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege	0,22
Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze	0,41
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum	39,30
Pflegeaufwendungen Kontrolle Bäume je Baum	0,89

Auffällig sind die Pflegeaufwendungen für die Intensiv- und Extensivpflege der Rasenflächen. Der Unterschied liegt bei nur 0,02 Euro je qm. Da die extensiv zu pflegenden Flächen deutlich seltener bearbeitet werden, stellt sich die Frage, warum die Aufwendungen hier ähnlich hoch sind wie bei den intensiv gepflegten Flächen. Ein Umstand ist der mittlerweile differenzierte Umgang mit der Pflege extensiver Flächen. Hier sind inzwischen auch mehrere Arbeitsvorgänge zu unterschiedlichen Zeiten erforderlich, um die Natur und Lebewesen besser zu schützen. Dennoch sollte der Kreis Düren prüfen, ob sich hier ggf. Optimierungspotentiale erschließen lassen.

Deutlich erkennbar ist zudem, dass die Pflegeaufwendungen für die Sträucher/ Gehölze zweimal so hoch sind, wie die intensiv zu pflegenden Rasenflächen. Je nach Funktion dieser Flächenanteile kann der Kreis Düren prüfen, ob sich durch Reduzierung dieser Flächenanteile Einsparpotentiale ergeben.

Die Pflegeaufwendungen bei den Bäumen schwanken innerhalb des betrachteten Zeitraums sehr deutlich. Von 2019 auf 2020 haben sich die Aufwendungen verdoppelt. Auch hier sollte der Kreis Düren die Ursache kennen und entsprechende Maßnahmen definieren.

Pflegeaufwendungen Bäume Kreis Düren je Baum in Euro 2017 bis 2020



Beim Straßenbegleitgrün geht es jedoch nicht nur um die direkten wirtschaftlichen Gesichtspunkte, sondern u. a. auch um Klima- und Umweltaspekte. Bäume nehmen Kohlendioxidgehalt aus der Luft auf und produzieren nachweislich viel Sauerstoff. Demnach sind viele Bäume gut für das Klima und die Umwelt. Aus rein wirtschaftlicher Sicht erzeugen diese einen hohen Pflegeaufwand. Ähnlich sieht es mit den stärker aufkommenden Blühwiesen aus. Mithilfe einer Gesamtstrategie kann der Kreis Düren die Pflegeaufwendungen für das Straßenbegleitgrün direkt beeinflussen und steuern.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Die Datenlage beim Kreis Düren ist gut. Jedoch besteht Optimierungsbedarf, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können.	283	E1	Der Kreis Düren sollte die Bestands-, Bilanz- und Finanzdaten differenziert, vollständig und aktuell vorliegen haben.	283
F2	Das Amt für Straßenbau und Radwege nutzt eine webbasierte Straßendatenbank. Zudem gibt es weitere Softwareprodukte für die Verkehrsflächenerhaltung. Bezüglich der Datenhaltung und -aktualisierung sowie den Schnittstellen bestehen Verbesserungsmöglichkeiten.	283	E2.1	Der Kreis Düren sollte eine regelmäßige Datenpflege inklusive erforderlicher Personalressourcen berücksichtigen. Zudem sollten die vorgenannten Softwareprodukte über Schnittstellen miteinander verknüpft sein. Dadurch lässt sich u. a. eine doppelte Datenhaltung vermeiden.	284
			E2.2	Der Kreis Düren sollte den Zustand auch für die weiteren befestigten Flächen wie z. B. den Radwegen, Gehwegen, Busbuchten, etc. regelmäßig erfassen und in die Straßendatenbank integrieren.	284
			E2.3	Der Kreis Düren sollte auch die Maßnahmenplanung und Fortschreibung über die Straßendatenbank vornehmen. Zudem sollte der Kreis die Maßnahmen konkreter definieren. Dazu gehören konkrete Umsetzungszeiträume und zu erwartende Kosten.	285
			E2.4	Der Kreis Düren sollte regelmäßige Gesamtkoordinierungsgespräche mit allen Vorhabenträgern durchführen. Dabei sollten die kurz- bis langfristig geplanten Maßnahmen besprochen und koordiniert sowie die Ergebnisse allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden.	285
			E2.5	Der Kreis Düren sollte über eigene Vorlagen für Aufbrüche verfügen. Idealerweise sind diese online ausfüllbar, um die Daten direkt in die Aufbruchverwaltung übernehmen zu können. Damit lässt sich das Aufbruchmanagement weiter digitalisieren und optimieren.	285

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.6	Der Kreis Düren sollte eine Aufgrabungsrichtlinie erstellen. Diese sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Aufbrüchen beinhalten. Diese Richtlinie sollte als Bedingung für Arbeiten im Straßenraum dienen.	286
F3	Der Kreis Düren hat eine Leistungserfassung in der Kreisstraßenmeisterei. Um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abbilden zu können, sind weitere Daten nötig.	286	E3	Der Kreis Düren sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein.	287
F4	Der Kreis Düren hat strategische Produktziele im Haushalt formuliert. Es fehlen jedoch geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen, damit der Kreis beurteilen kann, ob die benannten Ziele erreicht werden.	287	E4	Der Kreis Düren sollte geeignete Kennzahlen entwickeln. Diese sollten einen konkreten Bezug zu den strategischen Produktzielen haben.	288
F5	Die Schnittstellenprozesse zwischen der Kämmerei und dem Amt für Straßenbau und Radwege zeigen Optimierungsbedarf. Die letzte körperliche Inventur der Verkehrsflächen hat 2015 stattgefunden. Die nächste körperliche Inventur soll 2025 stattfinden.	289	E5.1	Die Kämmerei und das Amt für Straßenbau und Radwege sollten sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung und in der Straßendatenbank aktuell sind. Außerdem sollte eine direkte Schnittstelle zwischen beiden Systemen vorhanden sein.	291
			E5.2	Grundlage der künftigen regelmäßigen körperlichen Inventuren sollten die alle vier Jahre stattfindenden Zustandserfassungen sein.	292
F6	Der Kreis Düren hat von 2017 bis 2020 durchschnittlich 1,28 Euro je qm für die Verkehrsflächenunterhaltung eingesetzt. Anteilig entfallen 27 Prozent auf Instandhaltungsrückstellungen. Zudem wurde 2017 bis 2019 ein Teil investiver Maßnahmen konsumtiv angesetzt.	299	E6.1	Die mit den Instandhaltungsrückstellungen verbundenen Unterhaltungsmaßnahmen sollte der Kreis Düren weiterhin zeitnah umsetzen.	300
			E6.2	Anhand des neuen Wertes, der vorhandenen Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs sollte der Kreis Düren die notwendigen Unterhaltungsaufwendungen neu festlegen.	300
F7	Die jährliche Reinvestitionsquote schwankt sehr deutlich. Durchschnittlich erreicht der Kreis Düren eine Reinvestitionsquote von 70 Prozent.	301	E7	Der Kreis Düren sollte die Reinvestitionen anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.	302
Straßenbegleitgrün					
F8	Der Kreis Düren verfügt über differenzierte Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters. Mithilfe einer vorhandenen Leistungserfassung ist eine Kostenrechnung möglich. Diese wird noch nicht umfänglich zum Steuern der Unterhaltung genutzt. Verschiedene Kennzahlen für das Mähen, die Baum- und Heckenpflege gibt es bereits.	303	E8.1	Der Kreis Düren sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank inklusive des Grünflächenkatasters aufeinander abgestimmt sein.	304

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E8.2	Der Kreis Düren sollte eine Gesamtstrategie definieren und daraus operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten. Eventuell lassen sich die vorhandenen Kennzahlen in die Gesamtstrategie einbinden.	304

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Düren	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	65,26	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,22	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	1,28	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	51,41	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	68,12	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

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