

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der StädteRegion Aachen
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der StädteRegion Aachen	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der StädteRegion Aachen	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die StädteRegion Aachen	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	37
1.1 Managementübersicht	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3 Haushaltssituation	40
1.3.1 Haushaltssituation der regionsangehörigen Kommunen	41
1.3.2 Haushaltsstatus	44
1.3.3 Ist-Ergebnisse	46
1.3.4 Plan-Ergebnisse	53
1.3.5 Eigenkapital	56
1.3.6 Schulden und Vermögen	58
1.4 Haushaltssteuerung	64
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	65
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	66
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	68
1.4.4 Fördermittelmanagement	71

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	85
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	86
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	88
2.5.3	Informationsbeschaffung und -bereitstellung	90
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung	91
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	92
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	94
3.	Informationstechnik	95
3.1	Managementübersicht	95
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
3.3	IT-Profil	97
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	98
3.3.2	IT-Kosten	100
3.3.3	Digitalisierung	109
3.3.4	Prozessmanagement	118
3.3.5	IT-Sicherheit	121
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	124
3.4	IT an Schulen	127
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
4.	Hilfe zur Erziehung	134
4.1	Managementübersicht	134
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	136
4.3	Strukturen	137
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	140
4.3.2	Präventive Angebote	141
4.4	Organisation und Steuerung	142
4.4.1	Organisation	142
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	144
4.4.3	Finanzcontrolling	145
4.4.4	Fachcontrolling	147
4.5	Verfahrensstandards	148
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	148
4.5.2	Prozesskontrollen	155
4.6	Personaleinsatz	156

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	157
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	158
4.7	Leistungsgewährung	158
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	158
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	167
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	179
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	180
5.	Hilfe zur Pflege	186
5.1	Managementübersicht	186
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	187
5.3	Demografische Entwicklung	188
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	190
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	190
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	191
5.5	Organisation und Personaleinsatz	202
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	202
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	204
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	207
5.6	Steuerung und Controlling	209
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	209
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	212
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	214
6.	Bauaufsicht	217
6.1	Managementübersicht	217
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	219
6.3	Baugenehmigung	219
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	219
6.3.2	Rechtmäßigkeit	221
6.3.3	Geschäftsprozesse	223
6.3.4	Schnittstellen	224
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	227
6.3.6	Digitalisierung	229
6.3.7	Personaleinsatz	231
6.3.8	Bauberatung	235
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	238
6.3.10	Transparenz und Steuerung	241
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	243
7.	Vergabewesen	245
7.1	Managementübersicht	245
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	246

7.3	Organisation des Vergabewesens	247
7.3.1	Organisatorische Regelungen	247
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	252
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	252
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	253
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	255
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	256
7.5	Sponsoring	259
7.6	Bauinvestitionscontrolling	260
7.7	Nachtragswesen	263
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	264
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	267
7.8	Maßnahmenbetrachtung	269
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	270
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	275
8.1	Managementübersicht	275
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	276
8.3	Verkehrsflächen	277
8.3.1	Steuerung	277
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	285
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	288
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	291
8.4	Straßenbegleitgrün	298
8.4.1	Steuerung	298
8.4.2	Strukturen	300
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	301
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	303
	Kontakt	306

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Städte-Region Aachen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der StädteRegion Aachen 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.

Die **Haushaltssituation** der StädteRegion Aachen ist durch überwiegend positive Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2021 gekennzeichnet. Die wirtschaftliche Situation der regionsangehörigen Kommunen hingegen war zuletzt angespannt. Im Jahr 2021 haben fünf der zehn regionsangehörigen Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt oder am Stärkungspakt Finanzen teilgenommen. Hingegen sind die in den Haushaltsplänen 2022 geplanten Ergebnisse der regionsangehörigen Kommunen in Summe besser als in einem Großteil der Vergleichskreise.

Aus Rücksicht auf die Haushaltssituation der regionsangehörigen Kommunen verzichtet die StädteRegion Aachen in ihrer Haushaltsplanung 2022 auf die Erhebung einer auskömmlichen Umlage. Durch das in den Jahren ab 2022 vorgesehene Defizit von insgesamt 23,1 Mio. Euro würde die Ausgleichsrücklage bis 2025 weitestgehend verzehrt. Hierdurch gibt die StädteRegion ihre bilanzielle Risikovorsorge weitgehend auf. Allerdings sind die Jahresergebnisse in der Vergangenheit gegenüber der Planung besser ausgefallen. Aktuell jedoch bestehen bei der Planung durch die unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Folgen des Ukraine-Krieges) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Der Umlagebedarf der StädteRegion ist höher als bei drei Vierteln der Kreise. Lässt man die Erträge und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich sowie das Teilergebnis Soziale Leistungen unberücksichtigt, positioniert sich die StädteRegion im Vergleich deutlich besser. Die hohe SGB II-Quote stellt durch die dadurch bedingten hohen Sozialaufwendungen einen belastenden Faktor dar (vgl. Kapitel 0.2.1).

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre haben zu einer soliden Eigenkapitalausstattung der StädteRegion Aachen beigetragen. Allerdings wirkt neben den geplanten Fehlbeträgen auch die

Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG¹ ab 2026 eigenkapitalmindernd. Positiv hingegen wirkt sich aus, dass die Kreditverbindlichkeiten – insbesondere die liquiditätssichernden Kredite – im Kernhaushalt in den vergangenen Jahren abgebaut wurden. Seit 2017 konnte die StädteRegion Aachen in allen Jahren zum Teil deutliche Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Damit können wichtige Investitionen mitfinanziert werden und zum Substanzerhalt des Anlagevermögens beitragen.

Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. In der Gesamtbetrachtung zeigt sich somit ein Handlungsbedarf, durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen den Umlagebedarf zu begrenzen. Die StädteRegion Aachen sollte den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidierung weiter fortsetzen, um zumindest einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Positiv ist, dass durch eine frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse und ein regelmäßiges Finanzberichtswesen gesicherte Informationen zur **Haushaltssteuerung** vorliegen.

Die Städteregion Aachen überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen sowohl bei den ordentlichen Aufwendungen als auch investiven Auszahlungen in niedrigerem Umfang als die meisten der Vergleichskreise. Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft die StädteRegion allerdings nur zu einem geringen Anteil aus. Daher sollte sie ihre investiven Maßnahmen künftig realitätsnäher veranschlagen.

Auch Fördermittel können die Haushaltskonsolidierung unterstützen. Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln erfolgen bei der StädteRegion Aachen dezentral in den Fachbereichen. Die gpaNRW empfiehlt, der Thematik einen verbindlichen Rahmen zu geben, z. B. durch eine Dienstanweisung. In einer Datei oder Datenbank sollten künftig alle wesentlichen Informationen zu Fördermaßnahmen an zentraler Stelle gesammelt werden.

Mit dem Thema **Tax Compliance Management System (TCMS)** hat sich die StädteRegion frühzeitig befasst. Mit dem Inkrafttreten der Dienstanweisung für die Umsatz- und Bauabzugssteuer und der Tax Compliance-Richtlinie wurden verbindliche und grundlegende Strukturen geschaffen. Die StädteRegion Aachen sollte in den weiteren Schritten wie geplant die Dienstanweisung auf weitere Steuerarten ausweiten. Die durchgeführte Risikoanalyse beinhaltet bisher ebenfalls nur umsatzsteuerliche Sachverhalte. Auch sie sollte wie vorgesehen auf weitere Steuerarten ausgeweitet werden.

Die **Informationstechnik (IT)** ist gekennzeichnet durch eine sehr starke Auslagerung der operativen IT an den Dienstleister regio iT. Die IT-Steuerung wird weitgehend dezentral verantwortet und sollte durch eine umfassende Gesamtstrategie optimiert werden. Die IT-Gesamtkosten der StädteRegion Aachen sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich und durch die Abnahme von Leistungen der regio iT geprägt. Optimierungspotenziale ohne damit einhergehende Qualitätsverluste werden hier nicht gesehen.

Bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen erfüllt die StädteRegion die rechtlichen Anforderungen und hat auch darüber hinaus Initiative ergriffen. Ebenfalls hat sie die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung ihrer Schulen geschaffen. Für den Erfolg laufender und zukünftiger Digitalisierungsprojekte sollten die Online-Angebote noch weiter ausgebaut werden. Zudem

¹ NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz

sollten alle Verwaltungsprozesse identifiziert, priorisiert und dokumentiert werden. Bei den geprüften Aspekten der IT-Sicherheit positioniert sich die StädteRegion Aachen im vorderen Vergleichsfeld. 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.

Die **Hilfen zur Erziehung** verursachen – trotz vergleichsweise weniger belastender soziostruktureller Rahmenbedingungen – einen hohen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Grund hierfür sind die sehr hohen Fallzahlen je 1.000 Einwohner („Falldichte“) bei fast allen Hilfearten sowohl des ambulanten als auch stationären Bereichs. Trotz vergleichsweise niedriger fallbezogener Aufwendungen führt die hohe Falldichte im Ergebnis zu hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen.

Die Arbeit des Jugendamtes wird mittels einer Fachsoftware und mobiler technischer Ausstattung der Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) gut unterstützt. Prozesse und Abläufe des Hilfeplanverfahrens sind in einer Arbeitshilfe verbindlich beschrieben. Im Januar 2023 wurde mit einer Überarbeitung der Arbeitshilfe und der Entwicklung eines aktuellen Handbuchs begonnen.

Für eine wirkungsvolle Steuerung ist ein Finanzcontrolling auf Basis von Kennzahlen mit Finanzbezug wichtig, um Ursachen für steigende Aufwendungen oder Fallzahlen zu ermitteln sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen. Mit solchen Kennzahlen arbeitet das Jugendamt der StädteRegion noch nicht. Ergänzend sollten fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, Abbrüchen oder trägerbezogene Auswertungen durch das Fachcontrolling bereitgestellt werden. Basis einer solchen ziel- und kennzahlengestützten Steuerung sollte eine Gesamtstrategie mit hinterlegten Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen sein. Eine solche gibt es für die erzieherischen Hilfen derzeit nicht. Das Jugendamt möchte zukünftig eine Gesamtstrategie erarbeiten.

Die **Hilfe zur Pflege** führt ebenfalls zu erheblichen Belastungen für den Haushalt. So betragen die Transferaufwendungen der StädteRegion Aachen für die Hilfe zur Pflege im Jahr 2020 rund 31 Mio. Euro. Trotz begünstigender Altersstruktur (vgl. Kapitel 0.2.1) liegt die Anzahl der Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner („Leistungsdichte“) sowohl in der ambulanten als auch in der stationären Hilfe deutlich über dem Durchschnitt der Kreise. Hierfür sind belastende soziale Strukturen sowie die nach Aussage der StädteRegion hohe Anzahl nicht pflegeversicherter Personen maßgeblich.

Die StädteRegion Aachen bearbeitet die Hilfe zur Pflege vollständig selber und hat keine Aufgaben delegiert. Für den vollstationären Bereich verfügt sie über eine verbindliche örtliche Pflegeplanung, für das teilstationäre Segment haben die Bedarfseinschätzungen dagegen empfehlenden Charakter. Fach- und Finanzcontrolling sind in der StädteRegion noch ausbaufähig. Analog zu den erzieherischen Hilfen sollte die StädteRegion Aachen Ziele und Kennzahlen auch für die Hilfe zur Pflege im Haushalt festlegen.

Gegenstand der Prüfung der **Bauaufsicht** war die Bearbeitung von Bauanträgen und Durchführung der Baugenehmigungsverfahren. Der erfasste Prozessablauf für die Baugenehmigungsverfahren sichert einen effizienten und rechtssicheren Verfahrensablauf. Durch organisatorische Rahmenbedingungen wird sichergestellt, dass das Vieraugenprinzip gewährleistet ist, Ermessensentscheidungen einheitlich getroffen werden und auch der Korruption vorgebeugt wird.

Die Gesamtlaufzeiten sind bei den einfachen Genehmigungsverfahren kürzer als bei etwa drei Viertel der Vergleichskreise. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit konnten nicht ermittelt werden, da das Datum der Vollständigkeit nicht immer erfasst wird. Das sollte sich künftig ändern. Die untere Bauaufsicht hat die digitale Bauakte eingeführt und damit neben der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) hier auch die Voraussetzung für eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten geschaffen. Zur Steuerung erfasst die untere Bauaufsicht regelmäßig Fallzahlen. Künftig sollten Ziele vereinbart und die Zielerreichung durch aussagekräftige Kennzahlen gesteuert 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. Zur Abwicklung der Vergabeverfahren setzt die StädteRegion eine eVergabe-Akte ein und ermöglicht damit eine gute und systemische Unterstützung für einen rechtssicheren Vergabeprozess. Durch die Einführung einer Vergabemanagement-Software könnte die StädteRegion ihre Vergabedokumentation zu einer vollständigen Digitalisierung des Vergabeprozesses weiterentwickeln.

Die StädteRegion erfüllt die wesentlichen Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Die bestehenden Regelungen hierzu bedürfen allerdings der Aktualisierung. Ergänzend sollte eine Gefährdungsanalyse zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsplätze unter Mitwirkung aller Mitarbeitenden durchgeführt werden.

Die stichprobenhafte Betrachtung von Bauvergaben bestätigt den positiven Eindruck der Organisation des Vergabewesens. Trotz guter Voraussetzungen sind die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten jedoch höher als bei den meisten Kreisen. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte die StädteRegion eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die **Verkehrsflächen** der StädteRegion befinden sich nach den Erkenntnissen der regelmäßigen Zustandserfassungen in einem überwiegend guten bis sehr guten Zustand. Dennoch hat sich der Bilanzwert der Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz 2010 bis 2020 von 57,4 Mio. Euro auf 45 Mio. Euro infolge geringer Reinvestitionstätigkeit reduziert. Bei den Unterhaltungsaufwendungen von 1,19 Euro je qm erreicht die StädteRegion nahezu den empfohlenen Richtwert. Allerdings entfallen rund 30 Prozent der Unterhaltungsaufwendungen auf Instandhaltungsrückstellungen, bilden also Aufwendungen ab, die den Straßen noch nicht zu Gute gekommen sind.

Um künftige finanzielle Risiken zu minimieren, benötigt die StädteRegion eine Gesamtstrategie. Mit dem umfangreichen Ausbau- und Instandsetzungsprogramm (AIP) hat die StädteRegion hierfür bereits eine sehr gute Grundlage geschaffen. Ergänzend bedarf es noch zu definieren der Ziele und korrespondierender Kennzahlen auf Basis von Finanzdaten. Auf Basis dieser Strategie ist die Definition konkreter qualitativer und quantitativer Standards sinnvoll und notwendig. Da die bauliche und betriebliche Erhaltung von 118 km Kreisstraßen auf den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) und fünf weitere regionsangehörige Kommunen übertragen ist, sollten diese Standards auch für diesen Teil des Kreisstraßennetzes gelten.

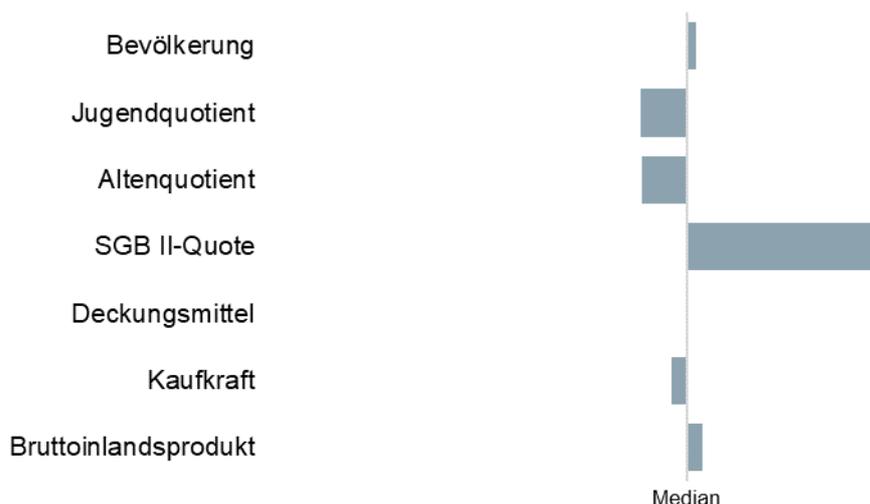
Die Unterhaltung des **Straßenbegleitgrüns**, die ebenfalls übertragen ist, kann die StädteRegion Aachen momentan nicht steuern. Hierfür fehlen grundlegende Informationen zu den Flächen und Finanzdaten. Mithilfe einer auch hier noch zu entwickelnden Gesamtstrategie könnte die StädteRegion die Pflegeaufwendungen für das Straßenbegleitgrün künftig gezielter beeinflussen.

0.2 Ausgangslage der StädteRegion Aachen

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der StädteRegion Aachen. Diese prägen die Ausgangslage der StädteRegion Aachen. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². 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 heutigen Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

Strukturmerkmale StädteRegion Aachen 2021



Am 31. Dezember 2021 hatten 556.673 Menschen ihren Hauptwohnsitz in der StädteRegion Aachen. Nur zwei Kreise haben eine größere Einwohnerzahl. Die Gebietsfläche beträgt rund 706,9 qkm. Die Stadt Aachen mit rund 249.000 Einwohnern ist Verwaltungssitz und wirtschaftliches Zentrum der StädteRegion. Als Besonderheit dieses Regionsmodells nimmt die StädteRegion einige Aufgaben auch für die kreisfreie Stadt Aachen wahr, darunter die in dieser Prüfung betrachteten Hilfen zur Pflege. Die Stadt Aachen ist Standort mehrerer Hochschulen mit derzeit rund 60.000 Studierenden. Die Studierenden – soweit sie ihren Wohnsitz in der StädteRegion

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

haben – gehören überwiegend der Altersgruppe der ab 20-jährigen an, die in der StädteRegion entsprechend stark repräsentiert ist. Ins Auge fällt diese hohe Zahl der in Aachen lebenden Studierenden daher z. B. bei der Altersstruktur der StädteRegion und anderen im Prüfungsbericht verwendeten soziostrukturellen Kennzahlen.

Neben der Stadt Aachen gehören noch sechs mittlere sowie drei kleine regionsangehörige Kommunen zur StädteRegion. Das Jugendamt der StädteRegion ist für vier dieser Kommunen und damit für weniger Einwohner zuständig als drei Viertel der Kreise. Auch die Untere Bauaufsicht ist nur für drei der regionsangehörigen Kommunen zuständig. In der Baulast der StädteRegion befindet sich ein vergleichsweise kleines Kreisstraßennetz von 118 km Länge. Aufgabenübernahmen für kreis-/regionsangehörige Kommunen und 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 zwei Prozent erhöhen. In den vergangenen Jahren war bereits eine leicht wachsende Einwohnerzahl festzustellen. Im Vergleich zur überörtlichen Prüfung 2016, zu deren Zeitpunkt noch ein Bevölkerungsrückgang von 0,3 Prozent prognostiziert 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**³ mit 29,01 Prozent der geringste aller Kreise. Der **Altenquotient**⁴ in Höhe von 33,55 Prozent ist ebenfalls geringer als bei den meisten Kreisen. Diese geringen Quoten sind die Folge der zahlenmäßig stark vertretenen Altersgruppe im erwerbsfähigen Alter (die in der StädteRegion viele Studierende umfasst, s.o.). Dieses Verhältnis dürfte sich bis 2040 in Richtung der älteren Altersgruppen verschieben. Diese demografischen Entwicklungen stellen wachsende Anforderungen an die künftige Gestaltung der Leistungen (wie z. B. der in dieser Prüfung betrachteten Hilfen zur Erziehung und Pflege) der StädteRegion.

Der Anteil der Einwohner der StädteRegion, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, ist mit 10,07 Prozent der unter 65-jährigen Bevölkerungsgruppe sehr hoch. Nur zwei Kreise haben eine höhere **SGB II-Quote**. Hierbei zeigt sich eine ausgeprägte Heterogenität innerhalb der Gebietsfläche. 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 Heterogenität 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 Einwohner⁵ der StädteRegion. Mit 23.257 Euro je Einwohner liegt sie unter dem Median von 24.149 Euro.

Die Wirtschaftskraft der StädteRegion wird im **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Gebiet der StädteRegion produzierten Waren und

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

⁴ Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

⁵ GfK Kaufkraft 2021

Dienstleistungen ergibt. Das BIP je Erwerbstätigem fällt mit 69.331 Euro höher aus als bei den meisten der Kreise. Die StädteRegion Aachen gehört damit zu den wirtschaftsstärkeren Kreisen des Landes NRW.

Die allgemeinen **Deckungsmittel** der StädteRegion erreichen fast den Medianwert. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft der StädteRegion und der regionsangehörigen Kommunen insgesamt. Zu den allgemeinen Deckungsmitteln gehören die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der regionsangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen der StädteRegion.

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.

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 beabsich-

^[1] [Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven \(mhkbq.nrw\)](#), S. 34f

tigte 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. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende 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

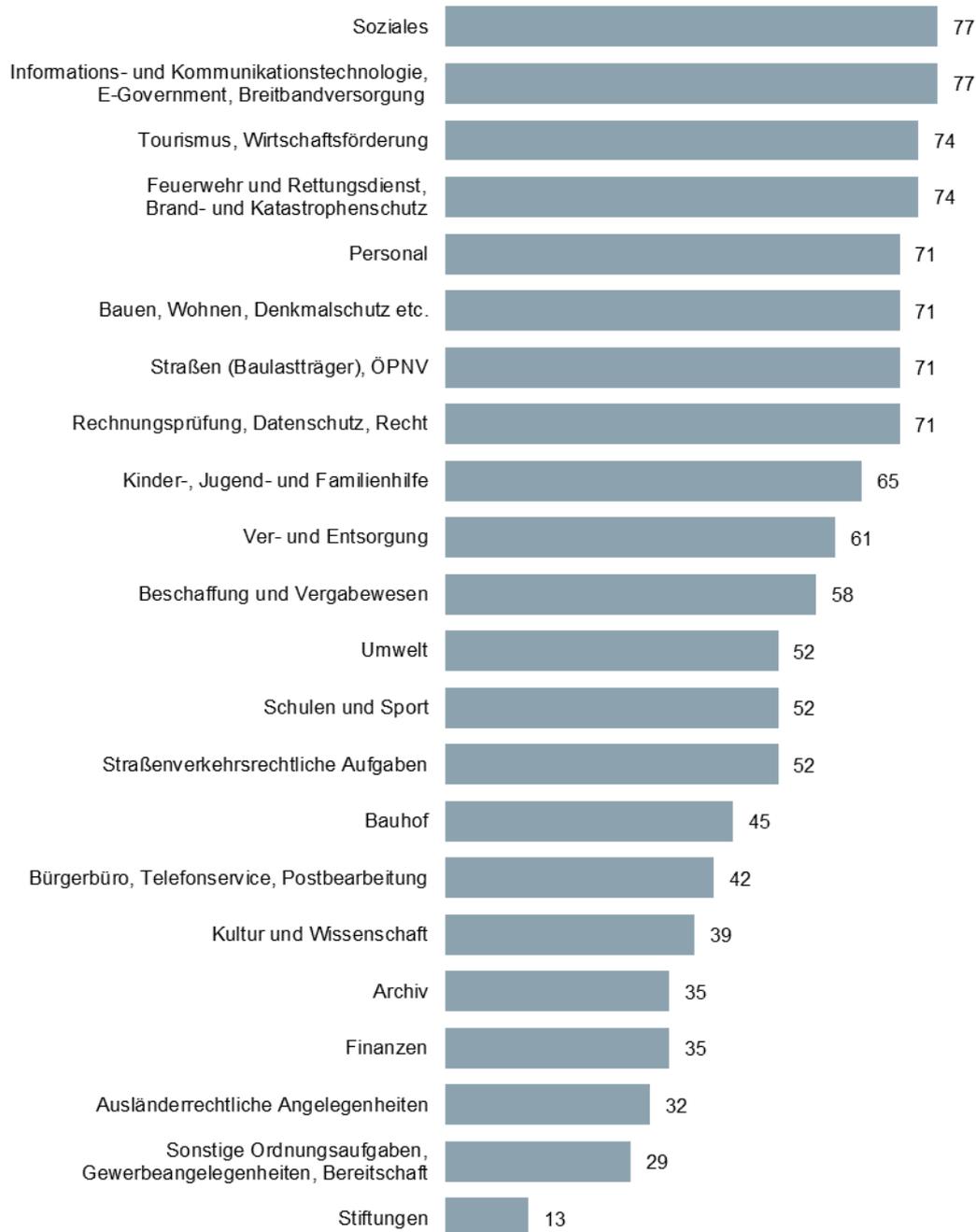
Nachfolgend stellen wir die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. Hierbei sind die Rückmeldungen der 31 Kreise einschließlich der StädteRegion Aachen eingeflossen. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kreise als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

^[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)

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

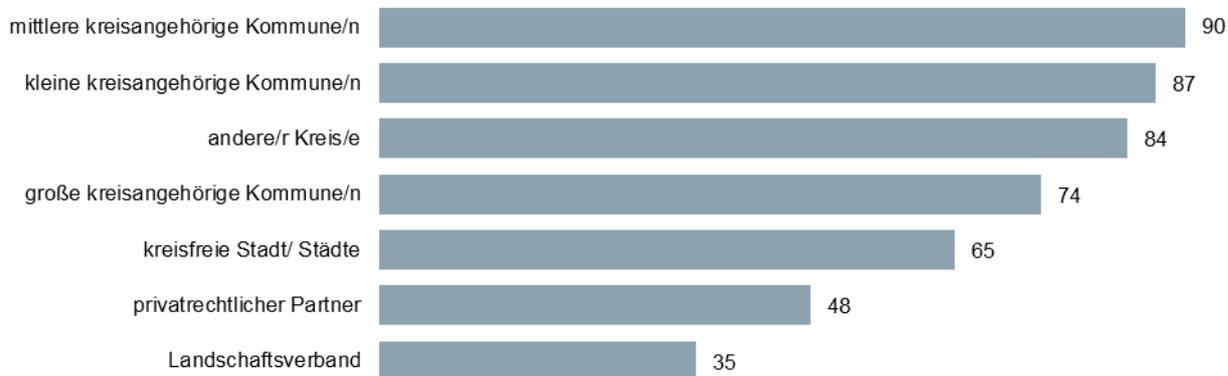


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten 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-/Telefon-service, 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



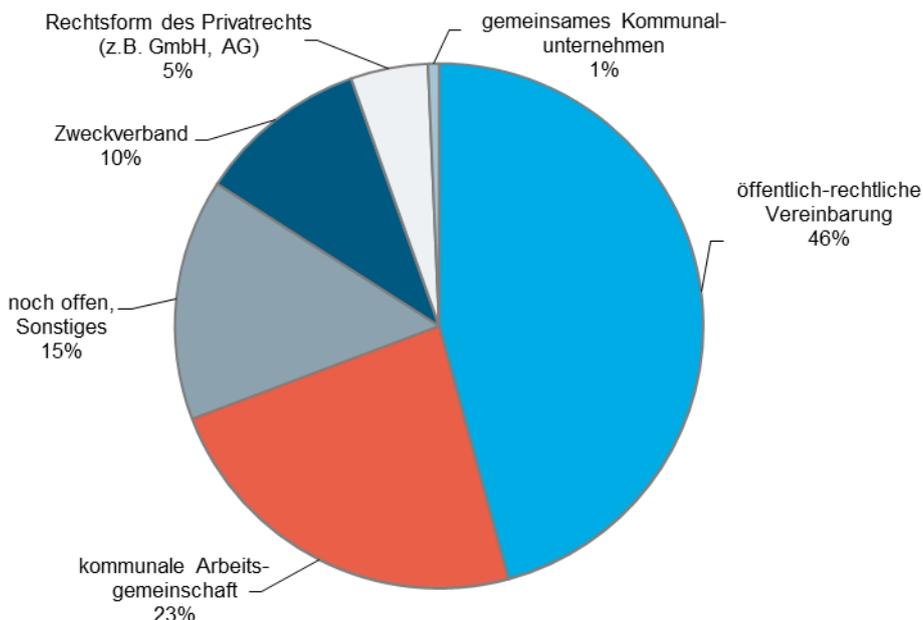
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen 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 Rechtsformen⁶.

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



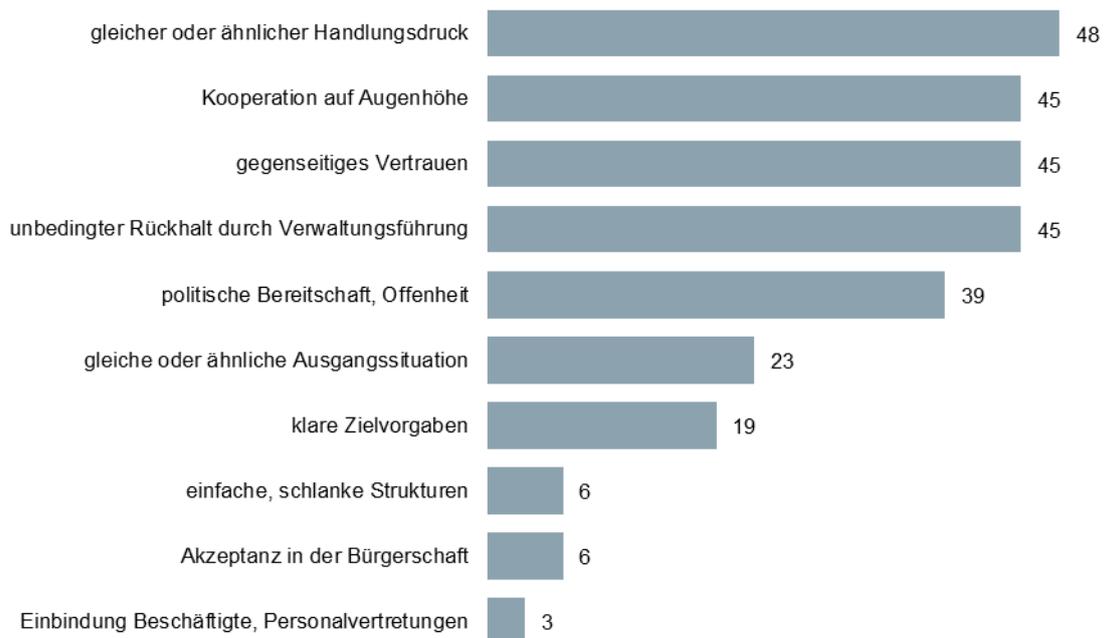
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und 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 die StädteRegion Aachen

Die StädteRegion Aachen arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit ihren regionsangehörigen Kommunen, den benachbarten Kreisen Düren und Heinsberg sowie der kreisfreien Stadt Aachen zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.3.1.3). Insgesamt bestehen derzeit 31 interkommunale Kooperationen, die ganz überwiegend als öffentlich-rechtliche Vereinbarung (14) oder

als kommunale Arbeitsgemeinschaft (13) ausgestaltet sind. Diese Rechtsformen sind nach Erhebung der gpaNRW im Segment der Kreise bei fast drei Viertel der interkommunalen Kooperationen anzutreffen und damit die am häufigsten gewählten Formen der Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.4).

Mit Kooperationen in den Aufgabenfeldern IT/E-Government, Tourismus/Wirtschaftsförderung und Personal besetzt die StädteRegion drei der fünf Aufgabenfelder, die in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden (siehe Ziffer 0.3.1.1). Diese Kooperationen beinhalten zum Beispiel die Beihilfeabrechnung durch die Städteregion für das Studieninstitut Aachen (Zweckverband), über das auch gemeinsame Aus- und Weiterbildungsangebote für die beteiligten Partner bestehen, die Leistungen der regio IT (vgl. auch den Prüfungsbericht Informationstechnik) oder die Koordination des Breitbandausbaus. Insbesondere im Aufgabenfeld Tourismus/Wirtschaftsförderung ist die StädteRegion breit aufgestellt und betreibt IKZ sowohl mit dem Ziel der touristischen Stärkung der Region (z. B. Raderlebnisschleifen entlang bestehender Wegeinfrastruktur) als auch der aktiven Gestaltung des Strukturwandels durch einen Gewerbeflächenpool. Eine weitere nach Auskunft der StädteRegion erfolgreiche IKZ ist die gemeinsame KfZ-Zulassung mit dem Kreis Düren.

Wie bei fast allen Vergleichskreisen ist die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung auch für die StädteRegion ein wichtiges Ziel bei einer interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.5). Als weitere Ziele benennt sie die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung und das Ausschöpfen regionaler Entwicklungspotenziale.

Im Aufgabenfeld Wirtschaftsförderung und Tourismus sieht die StädteRegion somit auch Potenzial für weitere interkommunale Zusammenarbeit und befindet sich gemeinsam mit den kooperierenden Städten und Gemeinden in den Vorbereitungen für die Beantragung von Fördermitteln im Rahmen des so genannten Graue-Flecken-Programms zum Ausbau der Breitbandversorgung. Daneben befindet sich die StädteRegion gemeinsam mit der Stadt Stolberg (Rhld.) in Überlegungen zum Aufbau eines gemeinsamen Archivs. Eine gemeinsame Informations- und Beschwerde-/Ombudsstelle für Leistungsberechtigte nach dem SGB VIII der Jugendämter in der Städteregion Aachen ist als dreijähriges Pilotprojekt auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung inzwischen etabliert.

Hemmnisse bzw. Hindernisse (vgl. Ziffer 0.3.1.7) haben bei der StädteRegion bisher zu keinem Scheitern oder Nichtumsetzung einer Kooperation geführt. Wesentliche Voraussetzungen für das Gelingen und Fortbestehen einer IKZ sieht die StädteRegion in gegenseitigem Vertrauen und Rückhalt durch die beteiligten Verwaltungsführungen. Auch politische Bereitschaft und Offenheit spielen eine wesentliche Rolle; diese Einschätzung wird auch von den übrigen Kreisen geteilt (siehe Ziffer 0.3.1.6).

Insgesamt ist die StädteRegion Aachen aufgrund der Vielzahl der Kooperationen und der damit abgedeckten Handlungsfelder breit aufgestellt. Da mehrere Kooperationen auch die Akquise von Fördermitteln beinhalten, erscheint es sinnvoll, auch diese Fördersachverhalte in ein noch zu entwickelndes Fördercontrolling mit aufzunehmen (siehe hierzu Kapitel 1.4.4 im Teilbericht Finanzen).

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 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 Städteregionstag 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-Kennzahlen-set:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, Informationen zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set 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-Durchschnittswerten⁷. 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

Die StädteRegion 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 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 die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar

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)

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 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.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der StädteRegion Aachen haben wir von September 2021 bis Januar 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der StädteRegion Aachen das Vergleichsjahr 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2022. Die darin enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2023 bis 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Thomas Malek
Tax Compliance Management System	Elena Zalevskyi
Informationstechnik	Guido Rosenow

Hilfe zur Erziehung

Petra Knabe

Hilfe zur Pflege

Stefanie Wessel

Bauaufsicht

Christina Hasse

Vergabewesen

Axel Bussmann

Verkehrsflächen

Alexander Gumnior

Das Prüfungsergebnis haben die Prüferinnen und Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In einem Abschlussgespräch wurde das Prüfungsergebnis am 14. Februar 2023 der Verwaltungskonferenz der StädteRegion Aachen vorgestellt.

Herne, den 16. März 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	Die StädteRegion Aachen kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse überwiegend einhalten. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger über einen Budgetbericht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.
F2	Die StädteRegion Aachen kann zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensieren. Die Sozialleistungen, insbesondere die Landschaftsumlage, steigen jedoch mittelfristig weiter deutlich an und grenzen den Handlungsspielraum der StädteRegion ein.	E2	Die StädteRegion Aachen sollte Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann die StädteRegion nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit ihrer regionsangehörigen Kommunen nehmen.
F3	Die StädteRegion Aachen überträgt sowohl im konsumtiven als auch investiven Bereich weniger Ermächtigungen ins Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskreise. Bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument stärker genutzt. Dabei können 2020 lediglich rund ein Drittel der Haushaltsermächtigungen auch tatsächlich verausgabt werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenziale.	E3	Die StädteRegion Aachen sollte darauf achten, ihre investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.
F4	Die Fördermittelakquise ist bei der StädteRegion Aachen bei den einzelnen Fachbereichen angesiedelt. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.	E4	Die gpaNRW empfiehlt die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstweisung zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.
F5	Bei der StädteRegion Aachen wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachbereichen überwacht. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	E5.1	Die StädteRegion Aachen sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die StädteRegion Aachen sollte ihr bisher praktiziertes Verfahren bei der Fördermittelbewirtschaftung um ein förderbezogenes Controlling und ein entsprechendes Berichtswesen ergänzen. Die Berichte können entweder anlässlich von wichtigen Meilensteinen bei den Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.
Tax Compliance Management System			
F1	Die StädteRegion Aachen hat eine Dienstanweisung erlassen. Die Dienstanweisung beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Die Regelungen sind umfassend und konkret.	E1	Die StädteRegion Aachen sollte zeitnah alle relevanten Steuerarten in der Dienstanweisung aufnehmen.
F2	Die StädteRegion Aachen hat eine Bestandsanalyse durchgeführt und umsatzsteuerliche Risiken erkannt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Erarbeitung von Maßnahmen zur Risikominimierung zu weiteren Steuerarten.	E2	Die StädteRegion Aachen sollte eine Überprüfung der Risiken für alle Steuerarten vornehmen und Maßnahmen zur Risikominimierung erarbeiten.
Informationstechnik			
F1	Die organisatorischen und instrumentellen Rahmenbedingungen der StädteRegion Aachen bieten eine gute Grundlage, um die IT zielgerichtet zu steuern. Formell gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Die StädteRegion Aachen sollte ihre bereits vorhandenen strategischen Grundlagen in einer formalisierten IT-Gesamtstrategie bündeln und vorhandene Dienstanweisungen überarbeiten.
F2	Die StädteRegion Aachen stattet ihre Arbeitsplätze zu vergleichsweise hohen Kosten mit IT aus. Es bestehen aber keine nennenswerten Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren, ohne dadurch die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.	E2	Die StädteRegion Aachen sollte die Kostenentwicklung bei der regio iT weiter im Blick halten.
F3	Die StädteRegion Aachen hat gute strategische Grundlagen für die digitale Transformation ihrer Verwaltung geschaffen, allerdings fehlen noch formelle Aspekte zur zielgerichteten Umsetzung.	E3	Die StädteRegion Aachen sollte die verbindlichen Ziele und Maßnahmen in einer formellen Digitalisierungsstrategie festhalten und die Verantwortung für die digitale Transformation aufgrund der dezentralen Strukturen durch klare zentrale strategische Rahmenvorgaben optimieren.
F4	Die StädteRegion Aachen schöpft die technischen Möglichkeiten zur weitgehenden Automatisierung der Rechnungsbearbeitung noch nicht vollständig aus.	E4	Die StädteRegion Aachen sollte manuelle Tätigkeiten im Rechnungsbearbeitungsprozess noch weiter reduzieren. Eine Schnittstelle zum Bestellprozess bietet dazu konkrete Ansatzpunkte.
F5	Die StädteRegion Aachen hat bislang noch kein formalisiertes und systematisches Prozessmanagement aufgebaut.	E5	Die StädteRegion Aachen sollte dem geplanten Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. Zudem sollte die StädteRegion Aachen ihre Verwaltungsprozesse vollständig identifizieren, priorisieren und dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der StädteRegion Aachen sichern die notwendigen Prüfhandlungen ab. Die Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung und stärkere Qualifikation der Mitarbeitenden noch effizienter erfolgen.	E6	Die örtliche Rechnungsprüfung der StädteRegion Aachen sollte bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über Fachverfahren ausgewertet werden müssen. Dies bedingt eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Masendatenanalysen.
F7	Die StädteRegion Aachen hat für die Digitalisierung ihrer Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Formelle Grundlagen der Ausstattung von Schulen können noch optimiert werden.	E7	Die Städteregion Aachen sollte prüfen, ob Abstimmungsprozesse zur Ausstattung der Schulen durch eine zentrale Koordination und Steuerung an einer zentralen Stelle, möglicherweise im Amt 40, besser harmonisiert werden können und verbindlichere Vorgaben den Prozess erleichtern können.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die StädteRegion Aachen hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt. Einzelne Aufgabenfelder haben bereits mit der Politik abgestimmte strategische Ausrichtungen. Die Erarbeitung einer Gesamtstrategie ist in Planung.	E1	Die StädteRegion Aachen sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung wie geplant eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.
F2	Das Jugendamt der StädteRegion Aachen verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell aber bereits einige Bestandteile vorhanden. Mit Zielen und Kennzahlen wird bisher nicht gesteuert. Durch den weiteren Aufbau des Finanzcontrollings könnte die Steuerung verbessert werden.	E2	Die StädteRegion Aachen sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet und in einem Berichtswesen analysiert werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.
F3	Die StädteRegion Aachen bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine regelmäßigen, aber anlassbezogene fallübergreifende Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern.	E3	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten regelmäßig fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten fallübergreifend weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Laufzeiten, Abbrüchen, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparenter gemacht werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die StädteRegion Aachen hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Abläufe, Standards und Prozesse verbindlich in einem Handbuch (Arbeitshilfe Gremium) beschrieben. Da dieses nicht mehr aktuell ist, gibt es ergänzend eine Verfügung zur Fallinstallation mit weiteren aktuellen Regelungen. Zurzeit werden die Verfahrensstandards und das Handbuch überarbeitet und aktualisiert. Es sind Vordrucke in der Jugendamtssoftware hinterlegt und die Bearbeitung erfolgt größtenteils elektronisch.	E4	Das Handbuch „Arbeitshilfe Gremium“ sollte wie geplant überarbeitet und aktualisiert werden. Dabei sollten alle vorhandenen Regelungen eingearbeitet werden und auch die neuen Regelungen des SGB VIII Berücksichtigung finden
F5	Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Prüfung gibt es nicht.	E5	Die StädteRegion Aachen sollte auch für die Prüfung von möglichen Kostenerstattungsansprüchen schriftliche Prozessbeschreibungen und Verfahrensstandards entwickeln.
F6	Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene, prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte und das Fachcontrolling statt. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.	E6	Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen installieren und hierfür Standards entwickeln. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.
F7	Die StädteRegion Aachen hat bei den stationären Hilfen einen hohen Anteil in Vollzeitpflege untergebracht. Dies hat grundsätzlich einen entlastenden Effekt auf den Fehlbetrag. Da aber insgesamt viele stationäre Hilfefälle, auch insbesondere in Heimunterbringung, vorhanden sind, wird dieser Effekt deutlich reduziert.	E7	Die StädteRegion Aachen sollte die Akquise und Werbung neuer Pflegefamilien gezielt fortführen, um den Anteil an Vollzeitpflegefällen auf hohem Niveau zu halten und im stationären Bereich weiterhin viele Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimunterbringung unterbringen zu können. Gleichzeitig sollten die Fälle in Heimerziehung reduziert werden.
F8	Die StädteRegion Aachen hat sehr hohe Fallzahlen für Hilfe zur Erziehung. Die Falldichte HzE der StädteRegion bildet insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär jeweils den Maximalwert im Vergleich der Kreise mit Kreisjugendamt. Das belastet die einwohnerbezogenen Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE.	E8	Das Jugendamt sollte die Entwicklung der Fallzahlen insgesamt und bei den einzelnen Hilfearten regelmäßig analysieren. Insbesondere die Ursachen der teilweise sehr starken Steigerungen der Fallzahlen einzelner Hilfearten innerhalb eines Jahres sollten näher betrachtet werden. Gründe für hohe Fallzahlen sollten ermittelt werden, um ggf. gegensteuern zu können. Dabei sollten auch insbesondere die Laufzeiten der Hilfen in den Blick genommen werden.
F9	Die Fallzahlen und einwohnerbezogenen Aufwendungen für Heimerziehung sind erhöht. Das belastet die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE.	E9	Die StädteRegion sollte im Rahmen einer Fallrevision die Ursachen für die erhöhten Fallzahlen und einwohnerbezogenen Aufwendungen analysieren. Dabei sollte der Fokus auch auf die Laufzeiten der Hilfefälle gelegt werden. Die Rückführungsarbeit sollte wie geplant verschriftlicht und intensiviert werden.
F10	Die StädteRegion Aachen hat hohe Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, obwohl sich das Projekt KOBIS des Schulamtes mindernd auf die Fallzahlen für Integrationsheifer auswirkt. Die hohen Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII belasten den Fehlbetrag HzE.	E10	Das Jugendamt sollte die Ursachen für die hohen Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Eingliederungshilfe analysieren. Hierfür sollten regelmäßige Auswertungen der Entwicklung der Fallzahlen und der Aufwendungen sowie von steuerungsrelevanten Kennzahlen erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Auch bei den jungen Volljährigen hat die StädteRegion hohe einwohnerbezogene Aufwendungen und Fallzahlen. Im ambulanten Bereich hat die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII eine große Bedeutung. Ein schriftliches Verselbständigungskonzept gibt nur für den Pflegekinderdienst, für andere Hilfearten nicht. Die Verselbständigung ist aber Ziel jeder Hilfeplanung für junge Volljährige.	E11	Auch im Bereich der Hilfen für junge Volljährige sollten die Ursachen für die hohen Fallzahlen und Aufwendungen analysiert werden. Besonders ist hierbei auch die ambulante Eingliederungshilfe in den Blick zu nehmen. Die Verselbständigungsarbeit sollte in Standards verschriftlicht werden.
Hilfe zur Pflege			
F1	Der StädteRegion Aachen war es zum Zeitpunkt der Prüfung nicht möglich die Betreuungs- und Verweildauern auszuwerten.	E1	Die StädteRegion Aachen sollte insbesondere im Hinblick auf die hohe Falldichte die Betreuungs- und Verweildauern regelmäßig auswerten und zu Steuerungszwecken nutzen.
F2	Der StädteRegion Aachen war es für die Prüfung nicht möglich, die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Erträgen getrennt voneinander anzugeben. So war eine differenzierte Analyse und Gegenüberstellung im interkommunalen Vergleich nicht möglich.	E2	Die StädteRegion Aachen sollte die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Erträgen getrennt voneinander auswerten können.
F3	Die Personalbedarfsplanung der StädteRegion Aachen kann noch optimiert werden. Bisher hat die StädteRegion keine schriftlichen Zielwerte/Richtlinien festgelegt.	E3	Die StädteRegion sollte Zielwerte bzw. Richtlinien festlegen und diese bei der Personalbedarfsplanung berücksichtigen.
F4	Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.	E4	Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen. Hier sollte die StädteRegion Aachen insbesondere im Hinblick auf die o.g. Kennzahlen die Personalausstattung kritisch betrachten.
F5	Die StädteRegion Aachen ist derzeit dabei eine neue Software für die Pflege- und Wohnberatung einzuführen.	E5	Die neu eingeführte Software sollte Auswertungen wie z.B. Beratungen zur Vermeidung stationärer Aufnahmen durchführen können und so zur Steuerungsunterstützung beitragen.
F6	Die StädteRegion Aachen hat im Bereich der Hilfe zur Pflege noch kein umfassendes Fach- und Finanzcontrolling. Sie ist derzeit dabei ein neues Analyseprogramm einzuführen.	E6.1	Die StädteRegion Aachen sollte Ziele und Kennzahlen bezogen auf die Hilfe zur Pflege im Haushalt festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die StädteRegion Aachen sollte die Einführung des neuen Analyseprogramms weiter vorantreiben und es zur Steuerungsunterstützung nutzen. So könnte ein Fach- und Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen aufgebaut werden. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte die StädteRegion die Wirkung von Maßnahmen anhand von vorher festgelegten Zielen und Teilzielen messen.
Bauaufsicht			
F1	Für die Einholung der Zustimmung der Angrenzer werden keine Gebühren erhoben.	E1.1	Für die Einholung der Zustimmung der Angrenzenden sollte in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen Gebühren erhoben werden, wenn die untere Bauaufsicht selbst tätig wird.
		E1.2	Die StädteRegion Aachen sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.
F2	Die StädteRegion Aachen ist im Vergleichsjahr 2020 in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungsanträgen und förmlichen Bauvoranfragen überdurchschnittlich belastet. Die unerledigten Bauanträge werden nichtjährlich erfasst.	E2.1	Die StädteRegion Aachen sollte die ausgewerteten Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Sie sollte die Ursachen für Veränderungen in der Kennzahl analysieren und bei Bedarf gegensteuernd eingreifen.
		E2.2	Die Anzahl der unerledigten Bauanträge sollte jährlich erfasst und in den Zeitreihenvergleich gestellt werden.
F3	Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren (rund 96 Prozent aller Bauanträge) werden bei der StädteRegion Aachen vergleichsweise schnell beschieden. Daten zur Laufzeit ab Vollständigkeit liegen der StädteRegion nicht für alle Bauanträge vor.	E3	Das Datum der Vollständigkeit eines Bauantrages sollte immer erfasst werden. Dann kann die Differenz zur Gesamtlaufzeit ausgewertet werden. Diese Differenz zeigt, wie lange die Antragstellenden zur Vervollständigung ihrer Anträge brauchen.
F4	Die StädteRegion Aachen hat strategische Ziele formuliert. Es gibt Zielvorgaben für die untere Bauaufsicht. Die Steuerung könnte durch aussagekräftige Kennzahlen und Zielwerte verbessert werden.	E4	Zu den vorhandenen Zielen sollten aussagekräftige Kennzahlen gebildet und die Zielerreichung anhand von Zielwerten messbar gemacht werden. Dazu können z. B. die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
Vergabewesen			
F1	Der StädteRegion Aachen hat mit Wirkung vom 01. Dezember 2019 die Dienstweisung über das Vergabewesen erlassen. Das Vergabewesen ist mit diesen Regelungen gut organisiert. Die Regelungen bieten ein hohes Maß an Rechtssicherheit, könnten allerdings noch erweitert werden.	E1.1	Die DA Vergabe sollte die StädteRegion Aachen um den Aspekt der Nachhaltigkeit erweitern und deren Anwendung systematisch nachhalten.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Entscheidung über den Zuschlag von Vergabemaßnahmen haben nach der Wertung der Angebote auf das wirtschaftlichste Angebot zu entfallen. Dem Städte-regionstag und seinen Ausschüssen sollten die Zuschlagsergebnisse in Form eines Berichtswesens zur Kenntnis gegeben werden.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt.	E2	Die StädteRegion Aachen sollte die bestehende eVergabe-Akte erweitern und darüber die komplette Vorgangsdokumentation abbilden.
F3	Die StädteRegion Aachen erfüllt in weiten Teilen die Vorgaben des KorruptionsbG. Die bestehenden Regelungen sollten aktualisiert werden. Die StädteRegion Aachen verfügt derzeit über keine aktuelle Schwachstellenanalyse. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie steht noch aus.	E3.1	Wir empfehlen der StädteRegion Aachen die bestehende Dienstanweisung zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu aktualisieren.
		E3.2	Eine Schwachstellenanalyse sollte in regelmäßigen Abständen durchgeführt und aktualisiert werden. Dabei sollte eine zentrale Stelle der StädteRegion Aachen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden. Die Durchführung sollte verbindlich geregelt sein.
		E3.3	Wir empfehlen der StädteRegion Aachen, die Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Mitglieder des Städteregionstages sowie des Städteregionsrates zu aktualisieren.
F4	Die StädteRegion Aachen hat noch kein zentrales Gremium, das für die amtsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht derzeit nicht. Bauprojekte werden durch das federführende Fachamt in Abstimmung mit den regionalen Akteuren sowie unter Beteiligung der Öffentlichkeit und Politik geplant. Grundzüge eines BIC sind somit vorhanden.	E4	Die Dienstanweisung über das Vergabewesen der StädteRegion Aachen sollte die Herleitung der Bedarfsermittlung einfordern und zum Bestandteil der Vergabeunterlagen deklarieren.
F5	Die Gesamtsumme der Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wird bei der StädteRegion Aachen im Wesentlichen geprägt durch Dienstleistungs- und Bauverträge. Im Betrachtungsjahr 2020 müssen hierbei Corona bedingte Besonderheiten berücksichtigt werden.	E5	Der Verwaltung der StädteRegion Aachen sollten genügend fachliche und zeitliche Ressourcen für die Planungsphasen im Vorfeld von Auftragsvergaben zur Verfügung stehen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	In der Dienstanweisung über das Vergabewesen sowie in der Rechnungsprüfungsordnung der Städteregion Aachen sind Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E6	Im Zuge des internen Vergabecontrollings sollten die einzelnen Organisationseinheiten der Städteregion Aachen einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte sie hinsichtlich der Ursache analysieren. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F7	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Städteregion Aachen entsprechen den rechtlichen Vorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Durchführung der Vergaben. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bezüglich der Auftragswert-Kalkulation, bei der formalen Prüfung von Angeboten bei Beteiligung externer Fachingenieure, den vertraglichen Vorbemerkungen sowie im Bereich der Abnahme vertraglich vereinbarter Leistungen.	E7.1	Wir empfehlen der Städteregion Aachen zur Absicherung einer Kostenschätzung Sachverständige im Vorfeld der Budgetierung einzubeziehen.
		E7.2	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zur Kostenschätzung für Bauleistungen sollte die Städteregion Aachen bzw. seine Beauftragten die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen, die Angemessenheit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren.
		E7.3	Die Niederschrift zur Verdingungsverhandlung sollte in allen Punkten ausgefüllt sein. Leerzeilen sollten gekennzeichnet werden.
		E7.4	Wir empfehlen bei der Bekanntmachung von bevorstehenden Ausschreibungen die Hauptmassen mit aufzuführen.
		E7.5	Die Städteregion Aachen sollte in den Vorbemerkungen der Leistungsverzeichnisse auf die Aufforderung zur Baustellenbesichtigung nur in begründeten Ausnahmefällen hinweisen.
		E7.6	Auch bei der Einbindung externer Ingenieurbüros, die mit der Prüfung von eingereichten Angeboten beauftragt sind, sollte die formale Prüfung der Unterlagen durch die Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden.
		E7.7	Die Städteregion Aachen sollte vor einer beabsichtigten Auftragsvergabe die Leistungsfähigkeit eines Anbieters prüfen. Bei Unbekanntheit des Anbieters empfehlen wir Referenzen einzuholen.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.8	Wir empfehlen auch die Beseitigung von Restarbeiten zu dokumentieren. Im Falle von Gewährleistungsansprüchen gegenüber dem AN ist dies in Zusammenhang mit der Abnahme notwendig.
		E7.7	Die StädteRegion Aachen sollte vor einer beabsichtigten Auftragsvergabe die Leistungsfähigkeit eines Anbieters prüfen. Bei Unbekanntheit des Anbieters empfehlen wir Referenzen einzuholen.
		E7.8	Wir empfehlen auch die Beseitigung von Restarbeiten zu dokumentieren. Im Falle von Gewährleistungsansprüchen gegenüber dem AN ist dies in Zusammenhang mit der Abnahme notwendig.
Verkehrsflächen			
F1	Die StädteRegion Aachen hat öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) und fünf regionsangehörigen Kommunen abgeschlossen. Diese beinhalten die bauliche und betriebliche Erhaltung von insgesamt 118 km Kreisstraßen. Optimierungsbedarf besteht bei den Aufgaben und Pflichten der StädteRegion.	E1.1	Die StädteRegion Aachen sollte konkrete und messbare Qualitäts- und Quantitätsstandards mit Straßen.NRW und den fünf Kommunen definieren und vertraglich festhalten. Die erbrachten Leistungen sollte die StädteRegion vor diesem Hintergrund prüfen.
		E1.2	Die Vereinbarungen sollte die StädteRegion Aachen mindestens alle vier bis fünf Jahre einer Wirtschaftlichkeitsanalyse unterziehen.
F2	Um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können, benötigt die StädteRegion differenzierte, vollständige und aktuelle Daten.	E2	Die Bestands-, Bilanz- und Finanzdaten sollte die StädteRegion Aachen differenziert, vollständig und aktuell vorliegen haben.
F3	Die webbasierte Straßendatenbank der StädteRegion Aachen befindet sich noch im Aufbau.	E3.1	Die StädteRegion Aachen sollte geeignete Prozesse zur Datenerfassung, Datenerhaltung und -pflege definieren. Dadurch wird festgelegt, wer wann welche Daten pflegt und wie der Austausch funktioniert. Zudem sollten die Strukturen der Straßendatenbank, dem Aufbruchmanagement, der Kostenrechnung und der Anlagenbuchhaltung aufeinander abgestimmt sein.
		E3.2	Der Zustand sollte auch für die weiteren befestigten Flächen wie z. B. die Radwege, Gehwege, Busbuchten, etc. regelmäßig erfasst und in die Straßendatenbank integriert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Städteregion Aachen hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen.	E4	Die Städteregion Aachen sollte eine eigene Kostenrechnung aufbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein. Idealerweise kann die Städteregion notwendige Daten von Straßen.NRW und den fünf beteiligten Kommunen erhalten und diese zur Kontrolle und Steuerung nutzen.
F5	Die Städteregion hat ein umfangreiches Ausbau- und Instandsetzungsprogramm für die Kreisstraßen erstellt. Die dazugehörigen strategischen und operativen Ziele sowie steuerungsrelevante Kennzahlen sind bisher nicht formuliert.	E5	Die Städteregion Aachen sollte das Ausbau- und Instandsetzungsprogramm auf Basis strategischer und operativer Ziele sowie geeigneten Kennzahlen neu auflegen bzw. fortschreiben.
F6	Die Kämmerei und der Kreisstraßenbau stimmen sich in buchhalterischen Fragen gut miteinander ab. Eine Schnittstelle zwischen der Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank befindet sich im Aufbau. Die körperliche Inventur findet regelmäßig statt.	E6	Die Bereiche Kämmerei und Kreisstraßen sollten sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung und der (eigenen) Straßendatenbank identisch sind. Zudem sollte eine direkte Schnittstelle zwischen beiden Systemen eingerichtet sein.
F7	Verlässliche Daten zum flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad fehlen. Der tatsächliche Zustand zeigt viele gute bis sehr gute, aber auch viele schlechte bis sehr schlechte Verkehrsflächen.	E7	Die Städteregion sollte den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad kennen. Die Altersstruktur gilt als ausgeglichen, wenn der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei maximal 50 Prozent liegt.
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im 4-Jahres-Durchschnitt mit 1,19 Euro je qm nah am empfohlenen Richtwert der FGSV. Die Unterhaltungsaufwendungen der Städteregion Aachen enthalten jedoch auch 30 Prozent an Instandhaltungsrückstellungen.	E8	Die mit den Instandhaltungsrückstellungen verbundenen Unterhaltungsmaßnahmen sollte die Städteregion Aachen weiterhin zeitnah umsetzen. Zudem sollte die Städteregion die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Verkehrsflächen festlegen.
F9	Die durchschnittliche Reinvestitionsquote 2017 bis 2020 liegt in der Städteregion Aachen bei nur 37 Prozent. 2020 reinvestierte die Städteregion mit 104 Prozent gegenüber den Vorjahren überdurchschnittlich viel in das bestehende Kreisstraßennetz.	E9	Die Städteregion Aachen sollte die Reinvestitionen anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie ausrichten. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.
F10	Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns kann die Städteregion Aachen nicht steuern. Hierfür fehlen die grundlegenden Informationen. Außerdem gibt es keine Gesamtstrategie zur Pflege inklusive Zielvorgaben und geeigneten Kennzahlen. Eine Kostenrechnung ist ebenfalls nicht vorhanden.	E10.1	Die Flächen des Straßenbegleitgrüns, die Pflegestufen und die dazugehörigen Finanzdaten sollten der Städteregion Aachen vollständig und aktuell vorliegen.
		E10.2	Analog zu den Verkehrsflächen sollten auch die Grünflächen in der eigenen Straßendatenbank enthalten sein. Alternativ sollten die Daten der beteiligten Institutionen angefordert und mit dem eigenen System verknüpft werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E10.3	Die StädteRegion Aachen sollte eine Kostenrechnung aufbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und des Grünflächenkatasters aufeinander abgestimmt sein. Idealerweise kann die StädteRegion Aachen die notwendigen Daten von den beteiligten Institutionen erhalten und zur Kontrolle und Steuerung nutzen.
		E10.4	Die StädteRegion Aachen sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie für die Pflege des Straßenbegleitgrüns entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der StädteRegion Aachen 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		▲	

Die **StädteRegion Aachen** hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung ihre Haushaltssituation verbessern können. Dennoch besteht nach wie vor ein **Handlungsbedarf**.

Der Handlungsbedarf der StädteRegion Aachen wird unter anderem durch die wirtschaftliche Situation der **regionsangehörigen Kommunen** deutlich. Bis 2021 haben fünf Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt oder am Stärkungspakt Finanzen teilgenommen. 2022 reduziert sich die Anzahl auf zwei haushaltssicherungspflichtige Kommunen.

Die StädteRegion selbst erzielt im gesamten Betrachtungszeitraum abgesehen von den Jahren 2015 und 2016 positive **Jahresergebnisse**. Das Jahresergebnis 2020 fällt mit 16,1 Mio. Euro um 20,1 Mio. Euro besser aus als in der Planung vorgesehen. 2020 hat die StädteRegion aufgrund der Regelungen durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) pandemiebedingte Haushaltsbelastungen von 8,8 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Bei der Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ werden Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt. Für die StädteRegion Aachen fällt das strukturelle Ergebnis 2020 leicht negativ aus, liegt aber im Bereich eines ausgeglichenen Haushalts.

Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 bestätigt die positive Entwicklung der letzten Jahre. Der voraussichtliche Jahresüberschuss beträgt 7,8 Mio. Euro. Mit einem Umlagebedarf je Einwohner von 650 Euro gehört die StädteRegion im interkommunalen Vergleich zu dem Viertel mit dem höchsten Umlagebedarf je Einwohner. Die Kommunen in der StädteRegion Aachen werden daher durch die zu zahlende Regionsumlage mehr belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen. Ursächlich hierfür ist die ungünstige Sozialstruktur. Bereinigt um die sozialen Leistungen ist der Umlagebedarf der StädteRegion Aachen unauffällig.

Die **Planungsjahre** 2022 bis 2025 weisen Defizite von insgesamt 23,1 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 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** der StädteRegion Aachen bei. Die geplanten Fehlbeträge von 2022 bis 2025 entlasten zwar die regionsangehörigen Kommunen, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd. Von einer bilanziellen Überschuldung ist die StädteRegion Aachen jedoch zurzeit weit entfernt.

Positiv wirkt sich aus, dass die StädteRegion ihre **Kreditverbindlichkeiten** im Kernhaushalt reduziert hat. Hervorzuheben ist insbesondere der Rückgang der Liquiditätskredite von über 50 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 6,6 Mio. Euro in 2020. Die Pro-Kopf-Verschuldung der StädteRegion Aachen liegt im Bereich des Medians. Seit 2017 kann die StädteRegion Aachen in allen Jahren zum Teil deutliche Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Damit können wichtige Investitionen mitfinanziert werden und zum Substanzerhalt des Anlagevermögens beitragen.

Haushaltssteuerung

Durch eine frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse liegen der StädteRegion rechtzeitig gesicherte **Informationen zur Haushaltssteuerung** vor. Die StädteRegion Aachen 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 die Politik der StädteRegion über einen vierteljährlichen Budgetbericht. Die gpaNRW empfiehlt, das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung des Finanzplans (Investitionsmaßnahmen, Liquidität, Kredite) zu erweitern. Die interne Steuerung hierzu wird im Rahmen einer Investitionskonferenz sichergestellt.

Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die Handlungsspielräume der StädteRegion sind durch diese kaum steuerbaren Haushaltspositionen begrenzt. Die StädteRegion Aachen sollte den Prozess der **freiwilligen Haushaltskonsolidierung** weiter fortsetzen. Ziel muss es sein, zumindest einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen auch durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.

Die Städteregion Aachen überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** sowohl bei den ordentlichen Aufwendungen als auch investiven Auszahlungen in niedrigeren Umfang als 75 Prozent der Vergleichskreise. Die dann insgesamt geplanten investiven Auszahlungen können jedoch nur zu weniger als einem Drittel auch tatsächlich verausgabt werden. Die StädteRegion Aachen sollte darauf achten, ihre investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Die Akquise und Bewirtschaftung von **Fördermitteln** erfolgt bei der StädteRegion Aachen dezentral in den Fachbereichen. Vor allem bei einer dezentralen Fördermittelorganisation 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 die StädteRegion

Aachen die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank erwägen, 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 der StädteRegion die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat die StädteRegion ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Wie geht die StädteRegion mit Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die StädteRegion als Zuwendungsnehmer sein Fördermittelmanagement organisiert?

Dabei prüft die gpaNRW, wie sich die Haushaltssituation der Städteregion 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 Gesamtab- schlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtab- schlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Ver- gleich zu anderen Kreisen. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die indivi- duelle Situation der StädteRegion Aachen. In allen Kennzahlen werden sowohl die Daten der regionsangehörigen Kommunen als auch der kreisfreien Stadt Aachen berücksichtigt.

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

- Haushaltssituation der regionsangehörigen 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 Gesamtab schlüssen, 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 Corona-bedingte Effekte die Kreishaushalte/ den Städteregionshaushalt in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der StädteRegion Aachen ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse StädteRegion Aachen 2015 bis 2022

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

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2022	bekannt gemacht		nicht erforderlich	HPI

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 beinhaltet die Prüfung ebenfalls. Das interkommunale Vergleichsjahr ist jedoch 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2023 bis 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltssituation der regionsangehörigen Kommunen

- Die StädteRegion Aachen hat nach wie vor in hohem Maße auf die wirtschaftliche Situation seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Bis 2021 haben fünf Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt oder am Stärkungspakt Finanzen teilgenommen. 2022 reduziert sich die Anzahl der haushaltssicherungspflichtigen Kommune auf zwei.

Ein Kreis / Die StädteRegion hat nach § 9 KrO NRW auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner/ihrer kreis bzw.- regionsangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Je schlechter die Haushaltssituation der kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen ist, desto höher ist der Handlungsbedarf beim Kreis / bei der StädteRegion.

Die größte Ertragsposition des Städteregionshaushalts ist die allgemeine Städteregionsumlage. Diese erhebt die StädteRegion von ihren regionsangehörigen Kommunen. Sie ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer regionsangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann ihre Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation ihrer regionsangehörigen Kommunen beurteilt werden. Die gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der regionsangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation der **StädteRegion Aachen** ein.

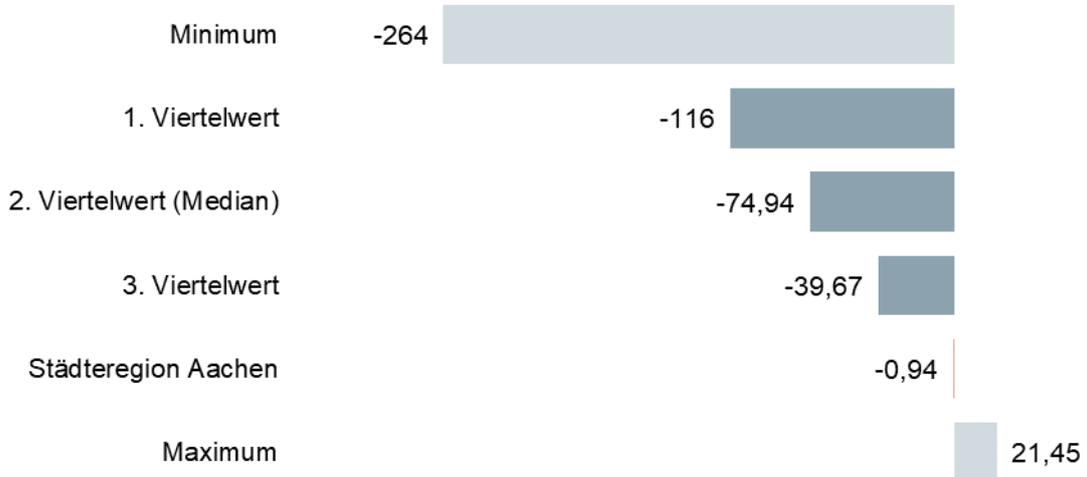
Als Indikatoren für die Haushaltssituation der regionsangehörigen Kommunen zieht die gpaNRW folgende Kennzahlen heran:

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

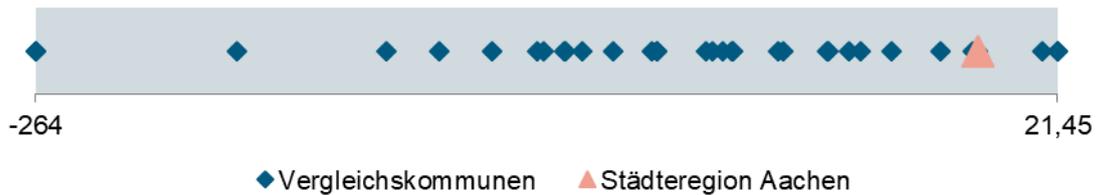
Die Kennzahl „Jahresergebnisse kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022“ hat die gpaNRW anhand der geplanten Jahresergebnisse der kreis- bzw. regions-

angehörigen Kommunen für das Jahr 2022 ermittelt. Dazu haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 summiert und durch die Einwohnerzahl des Kreises/ der StädteRegion dividiert.

Geplante Jahresergebnisse kreis- bzw. regionsangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



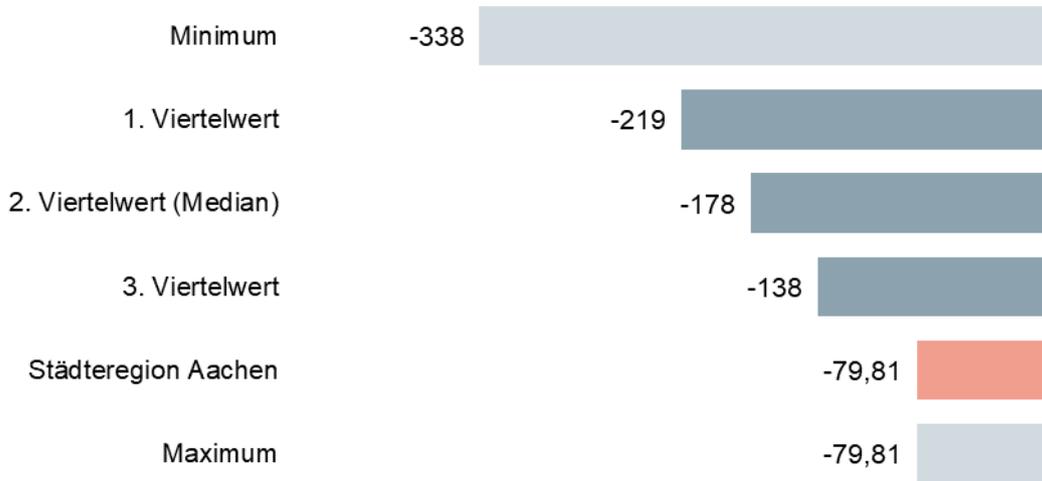
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2022 positioniert sich das geplante Jahresergebnis der regionsangehörigen Kommunen der StädteRegion Aachen mit einem Defizit von -0,94 Euro je Einwohner im besten Viertel der Vergleichskreise.

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 kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen auf.

Geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022



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



Bei dieser Betrachtung erzielt die StädteRegion Aachen sogar den Spitzenwert. Die regionsangehörigen Kommunen isolieren demnach weniger Coronaschäden als die meisten kreisangehörigen Kommunen in den Vergleichskreisen.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert dennoch einen Konsolidierungsbedarf bei den regionsangehörigen Kommunen der StädteRegion Aachen. Aufgrund des Rücksichtnahmegebots ist die StädteRegion Aachen angehalten, ihre Regionsumlage so gering wie möglich zu halten. Für das Jahr 2022 hat sie dieses Rücksichtnahmegebot umgesetzt und ihre regionsangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Städteregionsumlage um 4,3 Mio. Euro entlastet.

Die Kreis- bzw. Städteregionsumlage wird unter anderem auf Basis der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen ermittelt. Diese Umlagegrundlagen sind ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Gebiet der StädteRegion.

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kennzahl	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise/ StädteRegion	1.911	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen	1.354	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen	557	2,71	194	287	378	875	31

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der regionsangehörigen Kommunen errechnen sich vergleichsweise hohe Umlagegrundlagen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kommunen in der StädteRegion überdurchschnittlich hohe Schlüsselzuweisungen erhalten. Insofern muss die unterstellte gute Finanzkraft aufgrund der vergleichsweise hohen Umlagegrundlagen etwas relativiert werden. Die nach wie vor schwierige finanzielle Situation der Kommunen in der StädteRegion Aachen wird auch durch einen Vergleich der rechtlichen Haushaltssituation deutlich.

Anteil der kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2021

StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
78	44	75	92	100	100	31

Im Jahr 2021 befanden sich fünf von neun Kommunen im HSK. 2022 waren nur noch zwei Kommunen in der StädteRegion Aachen verpflichtet ein HSK aufzustellen.

1.3.2 Haushaltsstatus

- Die Haushalte der StädteRegion Aachen sind seit 2017 ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Aufsichtsrechtliche Beschränkungen bestehen derzeit nicht.

Der Haushaltsstatus soll die Handlungsfähigkeit eines Kreises / der StädteRegion nicht einschränken. Dies wäre der Fall, wenn ein Kreis/ die StädteRegion 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 StädteRegion Aachen 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt			X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X					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 der StädteRegion Aachen hat sich gegenüber dem Zeitraum, den die gpaNRW in der letzten überörtlichen Prüfung betrachtet hat, verbessert. Zwischen 2010 und 2014 summierten sich die Fehlbeträge der StädteRegion Aachen auf rund 60 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage belief sich nach der geprüften Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2010 auf rund 57,4 Mio und wurde bis 2014 gänzlich aufgebraucht. Seit 2017 wird die Ausgleichsrücklage durch positive Jahresergebnisse wieder aufgefüllt.

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig ein Kreis/ die Städteregion gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Die Entwicklung der Rücklagen bei der StädteRegion Aachen wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

Jahresergebnisse und Rücklagen StädteRegion Aachen 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,68	-3,38	12,83	2,43	0,56	16,05
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	9,46	11,89	12,45	28,50
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	81,65	78,36	84,22	85,69	87,70	79,92
Sonderrücklage in Mio. Euro	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	8,04
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0	0	9,46	2,43	0,56	16,05
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,68	-3,38	3,38	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	0,75	4,14	positives Ergebnis			

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

Die Jahresergebnisse 2017 und 2020 weichen von den übrigen Ergebnissen deutlich ab. Ursächlich hierfür sind entsprechende Sondereffekte die sich in diesen beiden Jahren ergeben haben. 2017 erhielt die StädteRegion Aachen eine Sonderauskehrung des Landschaftsverbands Rheinland aus der Rückstellung für Integrationshilfen in Höhe von 14,9 Mio. Euro. Etwa die Hälfte hiervon ist der Stadt Aachen zuzurechnen. Die andere Hälfte ist ergebnisverbessernd in den Jahresabschluss eingeflossen. 2020 hatte die nicht geplante zusätzliche Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft einen Effekt auf das Jahresergebnis in Höhe von 8,8 Mio. Euro.

Daneben hat die StädteRegion Aachen im Jahr 2020 eine Sonderrücklage „Strukturentwicklung“ gebildet und für diesen Zweck rund 8,0 Mio. Euro aus der allgemeinen Rücklage entnommen.

Jahresergebnisse und Rücklagen StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-5,32	-4,26	-9,69	-5,85	-3,28
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	23,18	18,92	9,23	3,38	0,10
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	79,92	79,92	79,92	79,92	79,92
Fehlbetragsquote in Prozent	4,91	4,13	9,80	6,56	3,94

* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Die Jahresergebnisse werden zunächst mit der Ausgleichsrücklage verrechnet.

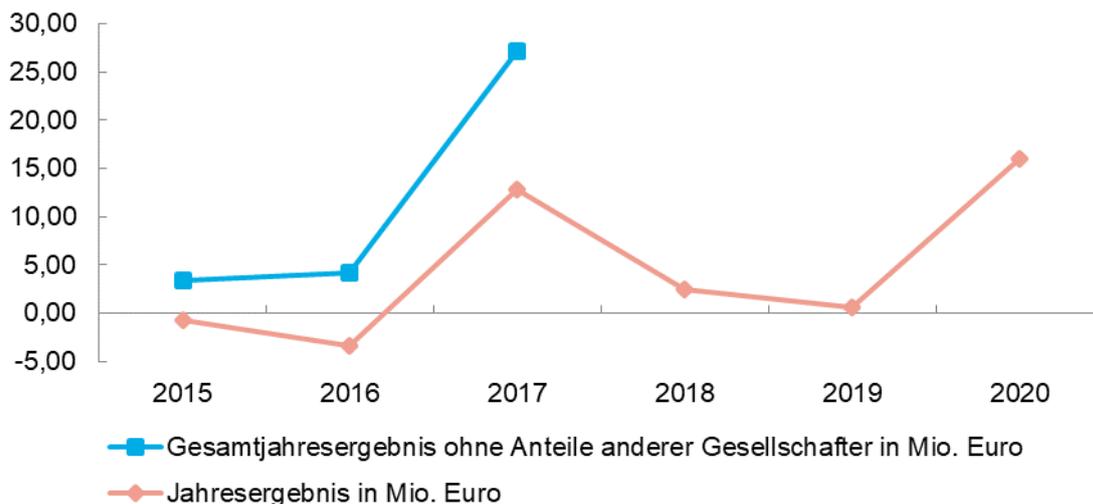
Die geplanten Fehlbeträge führen zu einem Eigenkapitalverzehr bei der StädteRegion. Haushaltsrechtliche Konsequenzen sind damit jedoch nicht verbunden.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

→ Die StädteRegion Aachen kann seit 2017 Jahresüberschüsse erzielen. Die COVID-19-Pandemie hat die StädteRegion 2020 mit 8,8 Mio. Euro belastet. Dennoch ist das Jahresergebnis aufgrund von Sonderereffekten deutlich positiv. Der Umlagebedarf der StädteRegion 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 StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2020



Nach defizitären Jahren bis 2016 erzielt die Städteregion seit 2017 wieder positive Ergebnisse. Der summierte Überschuss 2017 bis 2020 beträgt im Kernhaushalt 31,9 Mio. Euro. Die Gesamtergebnisse der StädteRegion Aachen fallen jeweils besser aus als die Ergebnisse des Kernhaushalts. Die StädteRegion Aachen hält folgende Mehrheitsbeteiligungen:

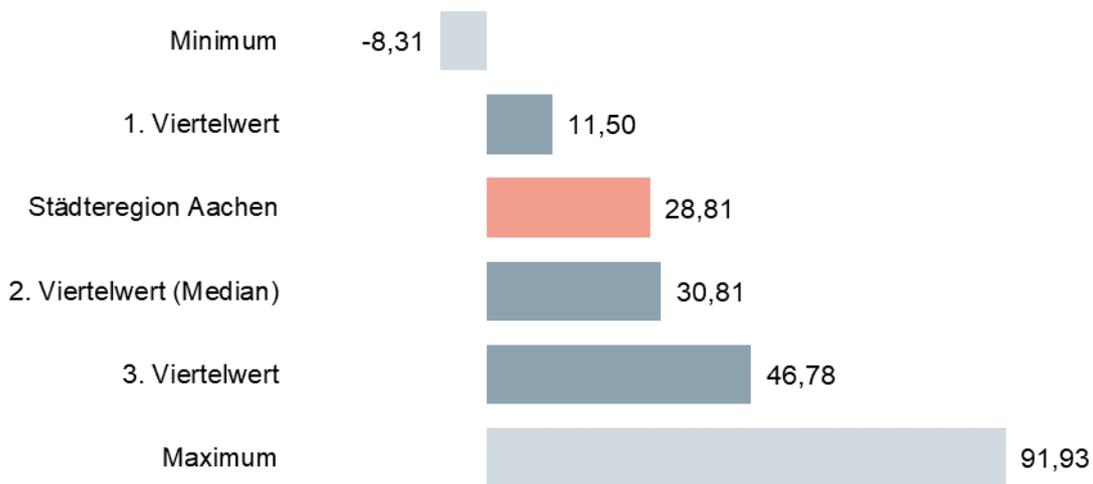
- enwor energie & wasser vor Ort GmbH
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft StädteRegion Aachen mbH
- Wohnungsbaugesellschaft für die StädteRegion Aachen mbH
- Parkplatz Marienhöhe GmbH
- SPRUNGBrett gGmbH Beschäftigungsinitiative der StädteRegion Aachen,
- Grenzlandtheater der StädteRegion Aachen GmbH,
- BZPG Bildungszentrum für Pflege und Gesundheit gGmbH,
- Kunst- und Kulturzentrum Betriebsgesellschaft der StädteRegion Aachen mbH
- Eigenbetrieb Senioren - und Betreuungszentrum

Das Jahresergebnis 2020 von plus 16,1 Mio. Euro ist maßgeblich geprägt durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen durch das NKF-CIG⁸ hat die StädteRegion im Jahresabschluss die pandemiebedingten finanziellen Belastungen in Höhe von 8,8 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Ohne die vom Gesetzgeber vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe liegt das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit bei 7,2 Mio. Euro und ist damit immer noch deutlich positiv. Ursächlich für den Überschuss ist insbesondere die bereits thematisierte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft.

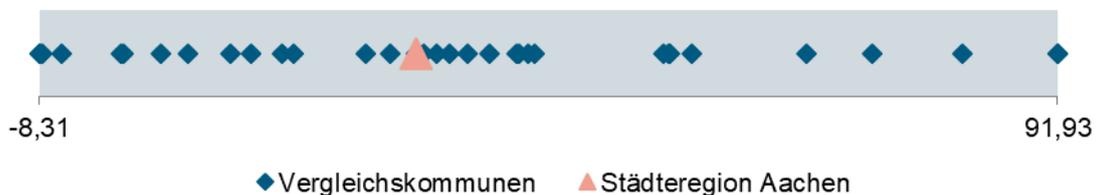
Interkommunal verglichen positioniert sich die StädteRegion Aachen bei dem Jahresergebnis je Einwohner für das Jahr 2020 wie folgt:

⁸ 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

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



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

StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
12,98	-35,88	-5,59	17,27	34,21	82,61	31

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/ die StädteRegion 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“

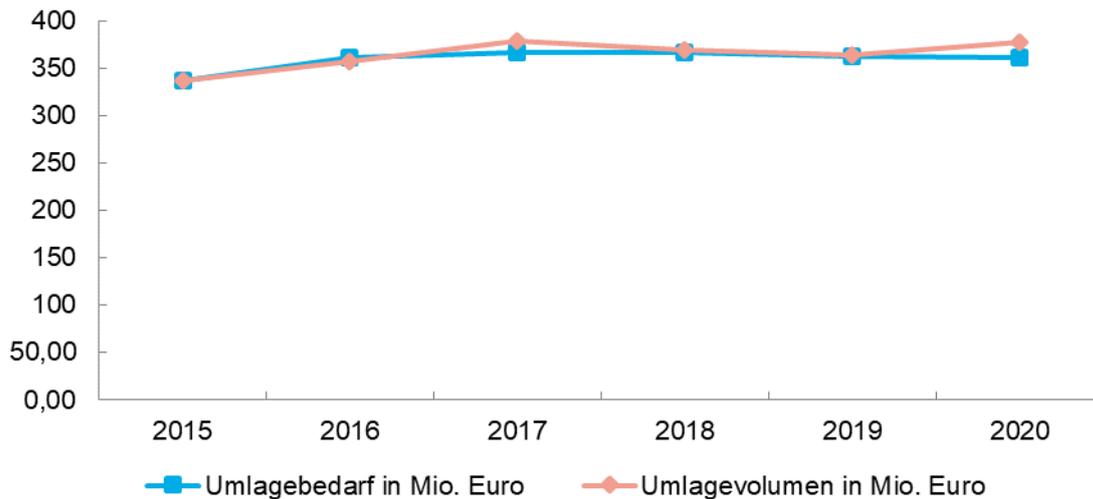
StädteRegion Aachen	
Jahresergebnis	16,05
Bereinigung Schlüsselzuweisungen	-45,01
Bereinigung Sondereffekte	-2,80
Bereinigung erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft	-8,79
Hinzurechnungen Mittelwerte Schlüsselzuweisungen	38,30
= strukturelles Ergebnis	-2,25

Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt in der Modellrechnung um rund 18 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Als individueller Sondereffekte berücksichtigt wurden sonstige ordentliche Erträge aufgrund des Verkaufs von RWE-Aktien über dem Buchwert in Höhe von 2,8 Mio. Euro sowie eine erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft in Höhe von 8,8 Mio. Euro.

Der StädteRegion ist es durch die Umlageerhebung grundsätzlich möglich, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Je höher die Städteregionsumlage ist, umso mehr belastet die StädteRegion die regionsangehörigen Kommunen. Wir beziehen deshalb auch die Höhe des Umlagevolumens und den Umlagebedarf in die Bewertung der Haushaltssituation ein. Das Umlagevolumen entspricht der tatsächlich erhobenen Städteregionsumlage. Der Umlagebedarf umfasst die Aufwendungen, die nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. Für einen Haushaltsausgleich müsste die StädteRegion grundsätzlich diesen Betrag von den städteregionsangehörigen Kommunen erheben. Die StädteRegion hat dabei auf die wirtschaftlichen Kräfte der städteregionsangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen.

Der Umlagebedarf der StädteRegion Aachen ist aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenspektrums nicht direkt mit dem Umlagebedarf der Kreise vergleichbar. So übernimmt die StädteRegion zahlreiche Aufgaben der Stadt Aachen. Im Zuge der Aufgabenübertragung nach dem Aachen-Gesetz wurden nicht alle Aufgaben der kreisfreien Stadt Aachen, die auf der Kreisebene liegen, auf den damaligen Kreis Aachen übertragen. Der finanzielle Ausgleich erfolgt über die Erhebung einer differenzierten Umlage, bei der alle der Stadt Aachen zuzurechnenden Bereiche berücksichtigt werden. Dazu gehören u.a. die anteiligen Schlüsselzuweisungen, die anteilige Landschaftsumlage aber auch der anteilige Zuschussbedarf im Sozialbereich. Die differenzierte Umlage wird spitz mit der Stadt Aachen abgerechnet. Dies führt zu einer Aufgabenstruktur, die von denen der Kreise stark abweicht. Ein alternativer Vergleich des Umlagebedarfs mit einer Bereinigung der Umlage der Stadt Aachen verändert das Ergebnis und die Positionierung der StädteRegion Aachen im Bereich des Umlagebedarfs jedoch nur unwesentlich. Daher sind in sämtlichen nachfolgenden Vergleichen die Daten der Stadt Aachen mit in den Kennzahlenwerten enthalten.

Umlagebedarf und Umlagevolumen StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2020



Umlagebedarf = Umlage, die die StädteRegion erheben müsste, um Haushaltsausgleich zu erzielen
 Umlagevolumen = tatsächlich erhobene Regionsumlage

Bei der StädteRegion Aachen liegen das Umlagevolumen und der Umlagebedarf abgesehen von 2017 und 2020 nah beieinander. Im Durchschnitt liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 101 Prozent. Die städteregionsangehörigen Kommunen haben daher durch die gezahlte Städteregionsumlage zu den positiven Jahresergebnissen der StädteRegion beigetragen. Für 2020 hat die StädteRegion Aachen eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in Höhe von 4,0 Mio. Euro geplant, um ihre Kommunen entsprechend zu entlasten. Im Ergebnis wurde ein Überschuss von 16,1 Mio. Euro erzielt, was eine Verbesserung von rund 20 Mio. Euro gegenüber der Planung bedeutet.

Der interkommunale Vergleich des Umlagebedarfs zeigt, inwieweit die StädteRegion ihre regionsangehörigen Kommunen im Vergleich zu anderen Kreisen durch die Regionsumlage belastet. Zunächst wird der reguläre Umlagebedarf je Einwohner dargestellt.

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Werte
Umlagebedarf	650	369	477	539	609	764	31
Umlagevolumen	678	375	497	581	644	800	31

Betrachtet man lediglich den regulären Umlagebedarf, werden die Kommunen in der StädteRegion Aachen stärker belastet als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

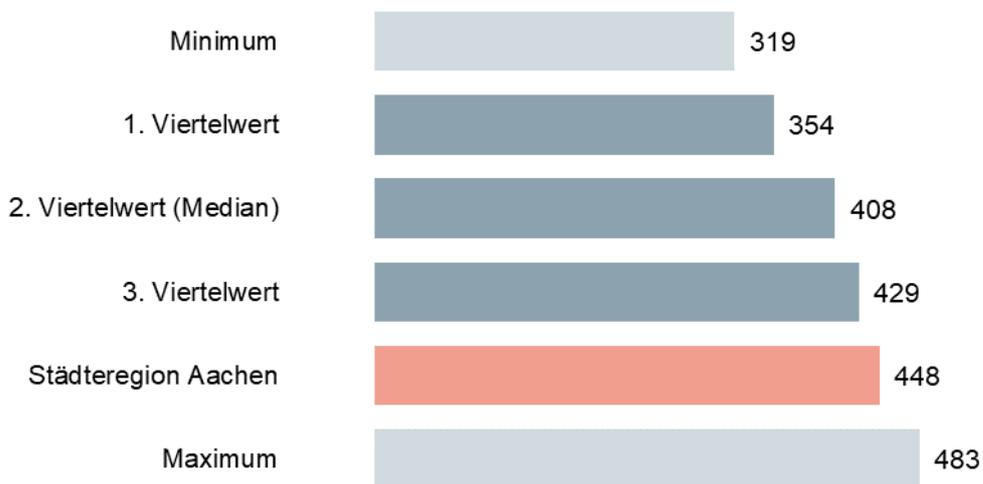
- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen,

- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen,
- die Aufgaben, die ein Kreis/ die StädteRegion für seine kreisangehörigen bzw. ihre regionsangehörigen Kommunen erfüllt sowie strukturelle Rahmenbedingungen.

Die Kreise und die StädteRegion beteiligen ihre kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen unterschiedlich an den SGB II-Leistungen. Einige Kreise beteiligen sie an diesen Kosten direkt. Die übrigen Kreise sowie die StädteRegion finanzieren die SGB II-Leistungen durch die allgemeine Kreis- bzw. Regionsumlage. 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 Gemeindefinanzierungsgesetzes (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 wie auch die StädteRegion Aachen zusätzlich erheben und damit nicht direkt über die allgemeine Kreis- bzw. Regionsumlage abrechnen. Diese sonstigen Mehrbelastungen haben einwohnerbezogen nur einen marginalen Effekt und würden zu keiner anderweitigen Positionierung innerhalb der Viertelwerte 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:



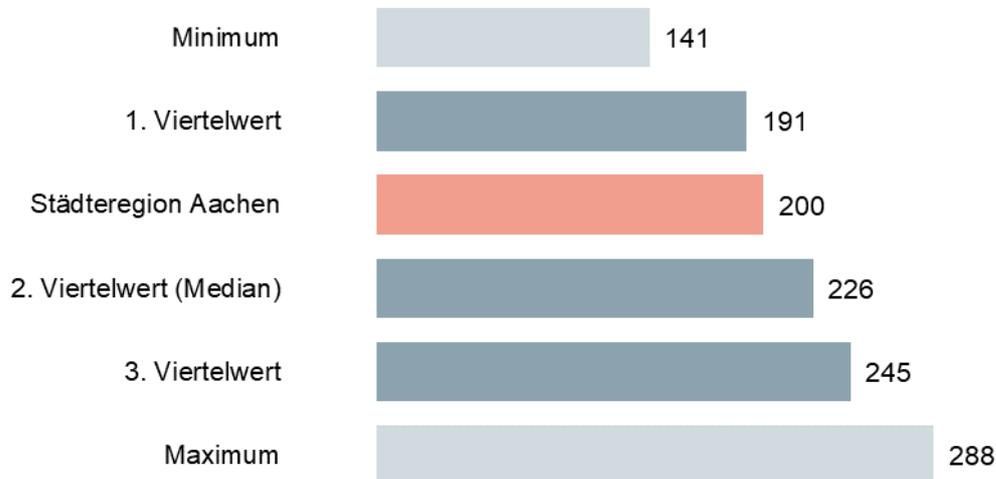
In 75 Prozent der Kreise ist der Umlagebedarf niedriger als bei der StädteRegion Aachen. Die StädteRegion hat jedoch mit vergleichsweise schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen umzugehen (siehe den Vorbericht). Geprägt durch den Strukturwandel in der Region liegt die Arbeitslosenquote der StädteRegion 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

StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
10,78	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 die StädteRegion Aachen interkommunal unterhalb des Medians. Ursächlich hierfür ist, dass die StädteRegion Aachen beim Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen mit -138 Mio. Euro das mit Abstand höchste Defizit im interkommunalen Vergleich ausweist.

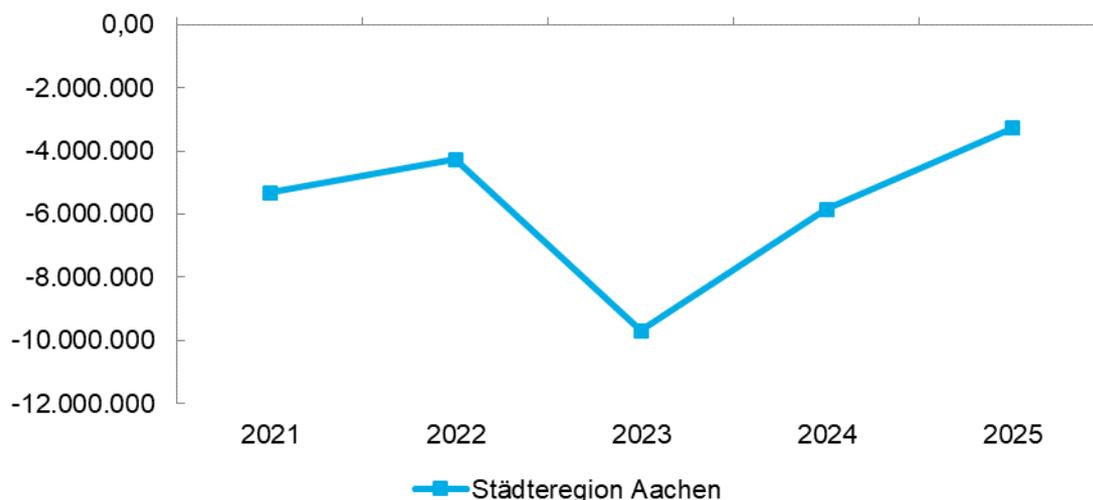
Ungeachtet dessen hat die StädteRegion Aachen bei der Isolierung der Corona-bedingten Belastungen ab 2020 von der Berücksichtigung der erhöhten Kostenbeteiligung des Bundes abgesehen. Die Erhöhung an den Kosten Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist direkt ergebnisverbessernd berücksichtigt worden. Damit hatte dies positive Auswirkung auf den Umlagebedarf.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Die StädteRegion Aachen plant 2021 bis 2025 mit Defiziten von insgesamt 28,4 Mio. Euro. Mit der damit verbundenen Eigenkapitalreduzierung ist eine Entlastung der regionsangehörigen Kommunen verbunden. Bei der Planung bis 2025 bestehen durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Ein Kreis / Die StädteRegion 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 / die StädteRegion geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2021 bis 2025



Die StädteRegion Aachen plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für die Jahre bis 2025 durchgängig mit Defiziten zwischen 4,3 und 9,7 Mio. Euro. Damit verbunden ist die komplette Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, die aus Gründen der Rücksichtnahme gegenüber den städteregionsangehörigen Kommunen erfolgt. Das für 2021 geplante Defizit von 5,4 Mio. Euro wird nach dem mittlerweile vorliegenden Entwurf des Jahresabschlusses 2021 mit 7,8 Mio. Euro rund 13,2 Mio. Euro besser ausfallen als geplant.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis/ die StädteRegion muss seine/ihre 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 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen *	38,3	52,2	13,9	6,4
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen und StädteRegionsumlage)	73,4	80,9	7,5	2,0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	32,1	43,9	11,8	6,5
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	187,8	203,5	15,7	1,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	120,7	134,9	14,2	2,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	71,5	79,7	8,2	2,2
Landschaftsumlage	156,1	199,0	42,9	5,0
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)	357,8	385,2	27,4	1,5

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz 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 der Planung der **Schlüsselzuweisungen** für 2022 berücksichtigt die StädteRegion Aachen bereits die Festsetzung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2022. Für die mittelfristige Planung bis 2025 wendet die StädteRegion die Steigerungsraten aus dem Orientierungsdaten-erlass des Landes an⁹. Die Schlüsselzuweisungen 2022 liegen mit 49,1 Mio. Euro deutlich über dem Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020 von 38,3 Mio. Euro. Die Steigerung in 2022 ist auf eine Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse durch das Land zurückzuführen.

⁹ Orientierungsdaten 2022 – 2025, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW vom 17. August 2021, Az. 304-46.05.01-264/21

Diese einmalige Aufstockung ist jedoch kreditiert und soll in späteren Haushaltsjahren von der erwarteten steigenden Verbundmasse wieder abgezogen werden.

Die **Zuwendungen und allgemeine Umlagen** steigen vom Rechnungsergebnis 2020 bis 2025 um 7,5 Mio. Euro. Die Schlüsselzuweisungen und die Städteregionsumlagen sind dabei nicht berücksichtigt. Für die jährliche Steigerungsrate von 2,0 Prozent ist insbesondere die Jugendamtsumlage ursächlich. Im Vergleich zum Jahr 2020 plant die StädteRegion Aachen mit einem Anstieg von rund 21,7 Mio. Euro auf 24,9 Mio. Euro im Jahr 2022.

Die Erhöhung bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** ist auf allgemeine Preissteigerungen, aber auch in der Planung erhöhten Erträgen im Bereich des Rettungsdienstes zurückzuführen. Da die Erträge direkt mit den Aufwendungen im Zusammenhang stehen, sind diese entsprechend der Aufwandsentwicklung anzupassen. Daneben wurden auch die Erträge im Gesundheitsamt aufgrund des Paktes für den Öffentlichen Gesundheitsdienst um rund 1,9 Mio. Euro erhöht.

Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind bei der Planung der Erträge nicht zu erkennen.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** (Gehaltsaufwendungen, Zuführung zu Personalrückstellungen) der StädteRegion Aachen steigen von 2020 bis zum letzten Planungsjahr 2025 um 14 Mio. Euro bzw. um durchschnittlich zwei Prozent jährlich. Für die Planung 2022 berücksichtigt die StädteRegion Aachen die Stellenzuwächse sowie die bereits feststehende Tarifsteigerung für die tariflich Beschäftigten. Für die mittelfristige Planung 2023 bis 2025 plant die StädteRegion bei den reinen Gehaltsaufwendungen jährliche Steigerungsraten 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** sind nur mit geringen Preissteigerungen in der Planung bis 2025 berücksichtigt. In den Jahren 2015 bis 2020 hat es erhebliche Schwankungen bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen gegeben. Im Durchschnitt lagen diese bei rund 69 Mio. Euro. Für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung kalkuliert die StädteRegion Aachen mit Aufwandssteigerungen von lediglich 1,0 Prozent. Die geplanten Steigerungen sind auch vor dem Hintergrund der Entwicklung der Inflation und insbesondere der Preisentwicklung auf dem Energiemarkt aus Sicht der gpaNRW daher risikobehaftet. Die StädteRegion Aachen muss damit rechnen, dass diese Ansätze nicht auskömmlich geplant sind.

Die **Landschaftsumlage** steigt ausgehend vom Ist-Ergebnis 2020 bis 2025 um 43 Mio. Euro. Das entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Steigerung von 5,0 Prozent. Für die Planung 2022 nimmt die StädteRegion 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 geplant. Die StädteRegion 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.

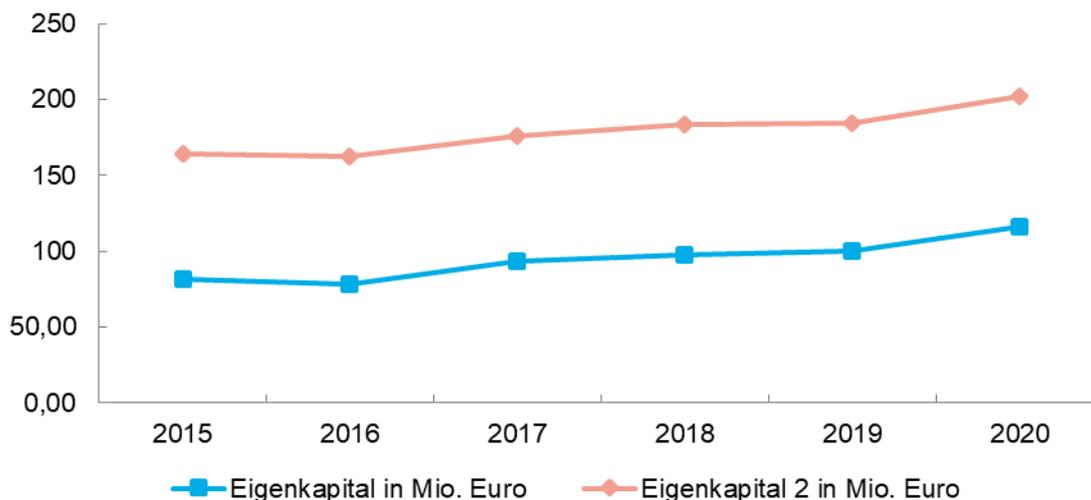
Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse berücksichtigt. Neben den dadurch generell hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken sieht die gpaNRW bei den weiteren stichprobenartig geprüften Erträgen und Aufwendungen keine darüberhinausgehenden zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

1.3.5 Eigenkapital

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

Ein Kreis / Die StädteRegion 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 ein Kreis / die StädteRegion hat, desto weiter ist er / sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2020

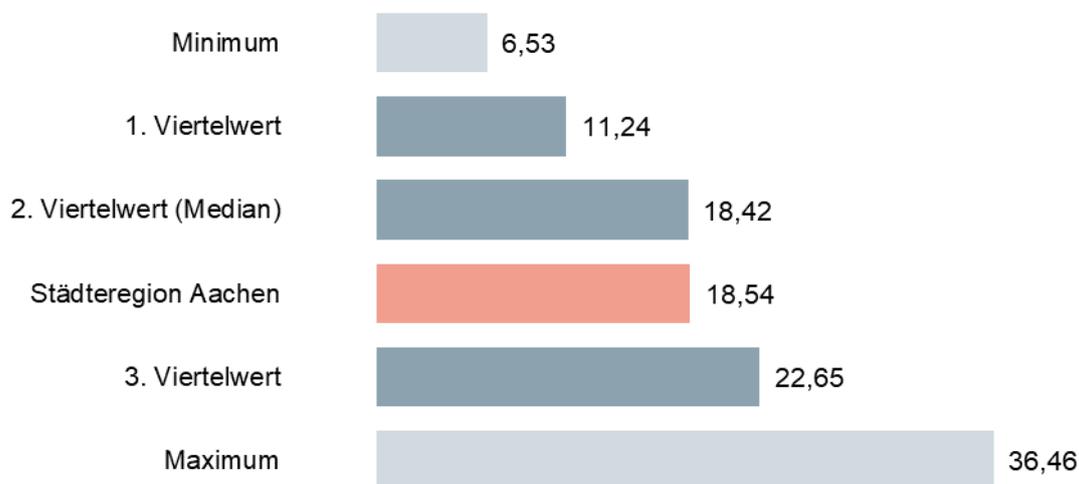


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 4 der Anlage dieses Teilberichtes.

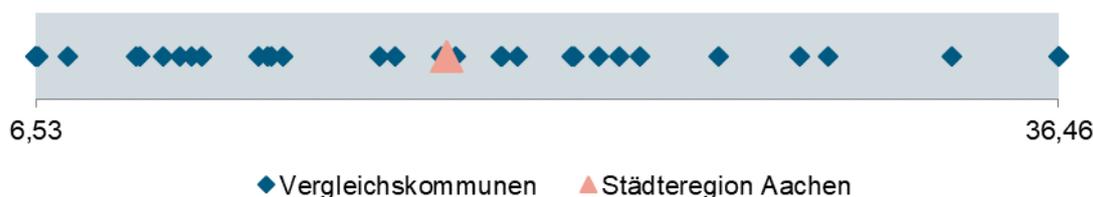
Im Betrachtungszeitraum hat sich das Eigenkapital der StädteRegion Aachen von 78 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 116 Mio. Euro in 2020 erhöht und ist damit um knapp 50 Prozent gestiegen. Ursächlich für die deutliche Steigerung sind im Wesentlichen die positiven Jahresergebnisse seit 2017. Die Überschüsse sind überwiegend der Ausgleichsrücklage zugeführt worden, so dass diese Ende 2020 einen Bestand von 28,5 Mio. Euro aufweist. Mit dieser Höhe kann die Ausgleichsrücklage ihrer Funktion als Risikovorsorge wirkungsvoll nachkommen. Der positive finanzielle Verlauf der letzten Jahre und die damit verbundene Eigenkapitalverstärkung wird auch auf der Aktivseite der Bilanz deutlich. So haben sich die liquiden Mittel im Eckjahresvergleich von 2015 zu 2020 um über 30 Mio. Euro erhöht.

Die StädteRegion hat für 2021 bis 2025 mit Jahresfehlbeträgen von insgesamt 28,4 Mio. Euro geplant, um den regionsangehörigen Raum zu entlasten. Durch die voraussichtliche Verbesserung im Jahresabschluss 2021 mit einem Überschuss von 7,8 Mio. Euro wird sich das Eigenkapital entgegen der Planung nochmals deutlich erhöhen.

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 die StädteRegion Aachen unterhalb des Medianwertes.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
32,25	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31

Für das Jahr 2020 ist zu berücksichtigen, dass der im Jahresabschluss ausgewiesene Überschuss in der Ergebnisrechnung von 16,1 Mio. Euro außerordentliche Erträge in Höhe von 8,8 Mio. enthält. Dabei handelt es sich um die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen, die die StädteRegion 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-CIG über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CIG erfolgsneutral in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen. Eine Entscheidung hierüber hat die StädteRegion 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

Grund- und Kennzahlen	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	17,36	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	31,27	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

Betrachtet man die Eigenkapitalentwicklung der StädteRegion Aachen auf Ebene der Gesamtabschlüsse hat sich von 2015 bis 2017 ebenfalls eine deutliche Steigerung ergeben (+32 Mio. Euro). Im Vergleichsjahr 2017 gehört die StädteRegion Aachen mit einer Gesamteigenkapitalquote 1 von 14,51 Prozent zur Hälfte der Vergleichskreise mit einer höheren Gesamteigenkapitalausstattung.

1.3.6 Schulden und Vermögen

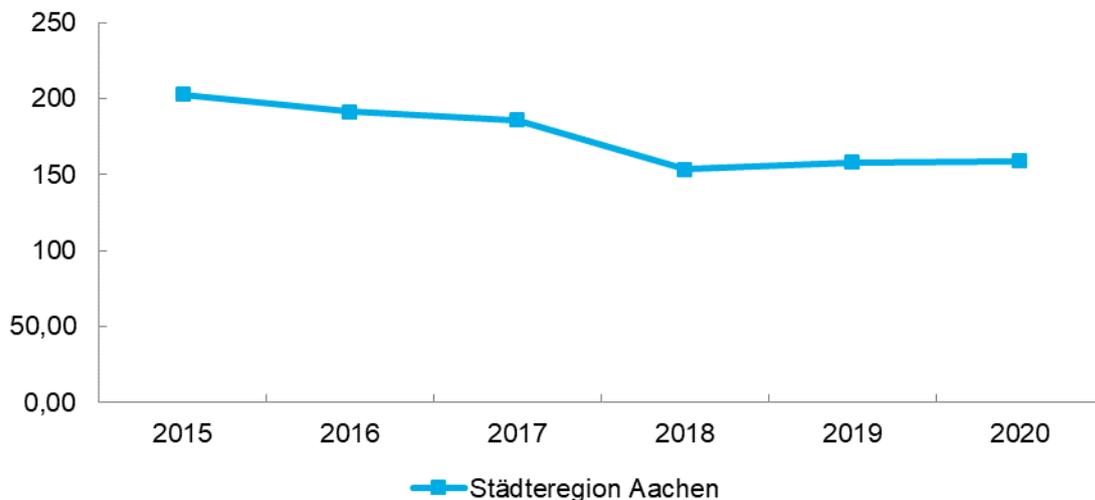
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise / der StädteRegion ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem 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 der StädteRegion Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Verschuldung der StädteRegion Aachen ist im Betrachtungszeitraum gesunken. Sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene ist die Verschuldung unterdurchschnittlich.
- Das Vermögen befindet sich in einem guten Zustand. Risiken für den Haushalt aufgrund der Altersstruktur oder des Investitionsverhaltens 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 / der StädteRegion.

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2020



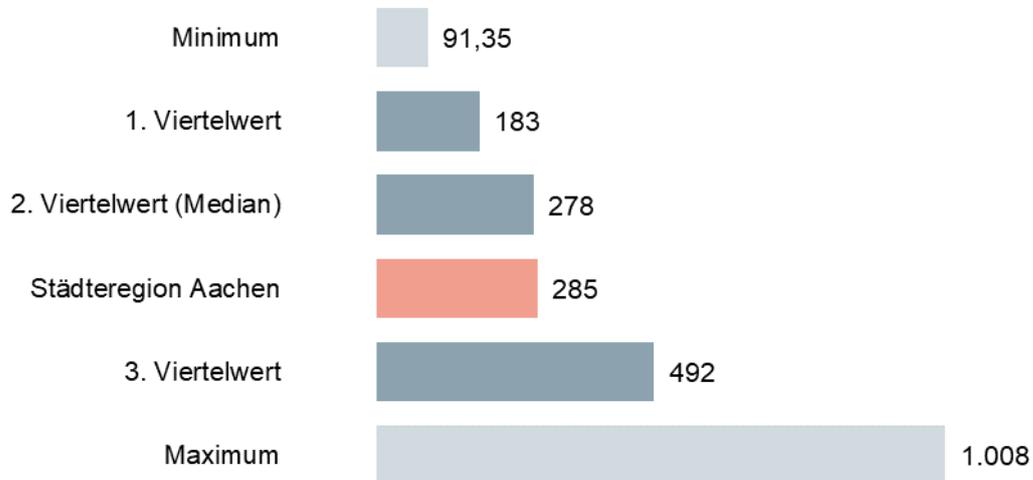
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2020 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der StädteRegion 2015 bis 2017 verwendet. Der Gesamtabchluss 2018 lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor. Für 2018 bis 2020 wurden die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes hinzuaddiert. In den Gesamtabschlüssen hat die StädteRegion 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 44 Mio. Euro auf 159 Mio. Euro reduziert. Das entspricht einem Rückgang von 22 Prozent. Die Reduzierung der Verbindlichkeiten ist auf den Abbau der Liquiditätskredite zurückzuführen. Diese sind von über 50 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 6,6 Mio. Euro im Jahr 2020 gesunken.

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

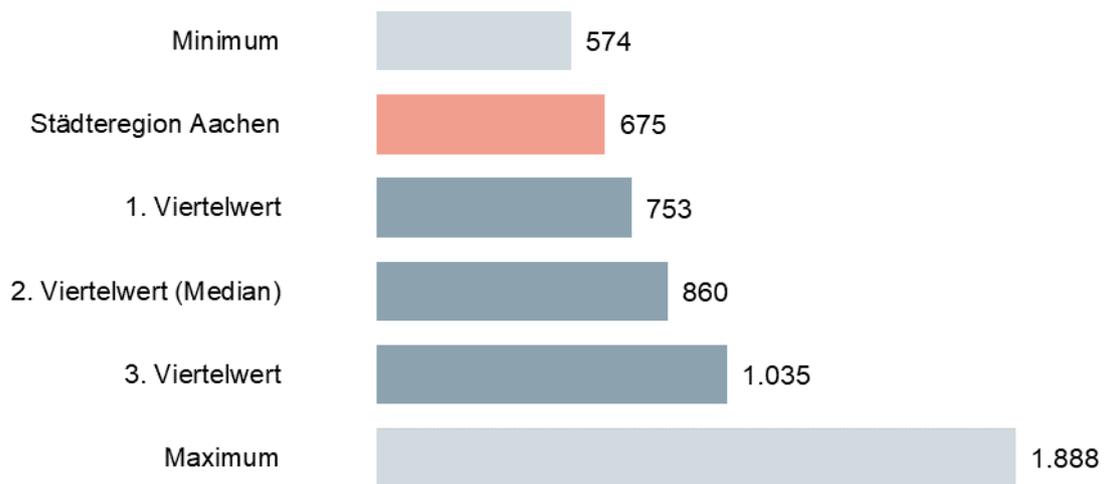


In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die StädteRegion Aachen positioniert sich im Bereich des Medians. Bezieht man bei der Schuldenbetrachtung neben den Verbindlichkeiten auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich mit ein, ergibt sich für die StädteRegion Aachen folgende Positionierung:

Schulden je Einwohner in Euro 2020

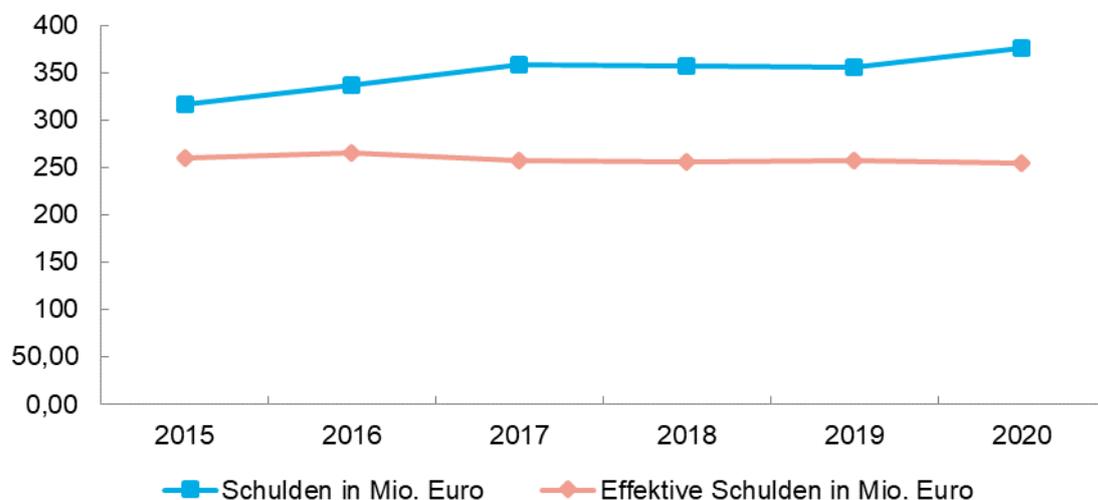


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Nur zwei der Vergleichskreise weisen im Kernhaushalt eine geringere Pro-Kopf-Verschuldung aus als die StädteRegion Aachen.

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.

Schulden und effektive Schulden StädteRegion Aachen 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 Rückstellungen im Betrachtungszeitraum um 77 Mio. Euro erhöht. Die liquiden Mittel und die Forderungen sind im gleichen Zeitraum um 65 Mio. Euro angewachsen. Die effektive Schuldenlast der StädteRegion Aachen ist im Zeitraum 2015 bis 2020 leicht rückläufig und beträgt Ende 2020 rund 255 Mio. Euro. Das entspricht einem einwohnerbezogenen Wert von 282 Euro.

Effektive Schulden je Einwohner in Euro 2020

StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
282	165	532	695	818	1.016	31

75 Prozent der Vergleichskreise verfügen über eine höhere Effektivverschuldung als die StädteRegion Aachen.

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
Verwaltungsgebäude	60	46,15	23,08
Wohnbauten	70	53,96	22,91

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Schulgebäude	70	47,84	31,66
Tageseinrichtungen für Kinder	80	57,33	28,34

GND= Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer jeweils in Jahren

Die StädteRegion hat sich bei ihrem Gebäudebestand für 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 die StädteRegion 2020 mit einem Anteil von 1,49 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.

Die Restnutzungsdauern sind bei allen Gebäudegruppen noch hoch. Es liegt aus bilanzieller Sicht nicht kein Sanierungsstau vor. Die StädteRegion Aachen bewertet den tatsächlichen Zustand ihrer Gebäude ebenfalls überwiegend als gut. Derzeit werden vor allem bauliche Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen aufgrund der Förderungen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ durchgeführt. Nach dem Haushaltsplan 2022 investiert die StädteRegion Aachen daneben in folgende Maßnahmen:

- Investitionen Berufskolleg Gestaltung und Technik (1,0 Mio. Euro)
- Investitionen Berufskolleg Eschweiler (6,5 Mio. Euro)
- Investitionen Berufskolleg Alsdorf (1,2 Mio. Euro)
- Bau Rettungswache Würselen (1,3 Mio. Euro)
- Investitionen K 26 und K33 (jeweils 1,2 Mio. Euro)
- Fahrzeugkauf (1,6 Mio. Euro)

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 Sachanlagevermögens bei. Dieses hat sich von 2015 bis 2020 von 287 Mio. Euro um zehn Mio. Euro auf 297 Mio. Euro erhöht. Die StädteRegion konnte daher in den letzten Jahren den durch Abgänge und Abschreibungen bedingten Werteverzehr durch neue Investitionen ausgleichen bzw. neues Vermögen schaffen. Inwieweit bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen neue Investitionen gegenüberstehen, wird durch die Investitionsquote ausgedrückt. Im Betrachtungszeitraum liegt diese bei der StädteRegion Aachen im Durchschnitt bei 114 Prozent.

Für die Verkehrsflächen der StädteRegion konnte kein Anlagenabnutzungsgrad berechnet werden. 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 die StädteRegion in der Lage ist, die von ihr 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 StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	6,4	14,0	9,6	13,6	17,7
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-45,2	-14,0	-20,3	-13,7	-6,5
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-38,7	0	-10,7	-0,1	11,2
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	40,7	7,4	13,3	5,2	1,8
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1,9	7,4	2,6	5,0	9,3

Die StädteRegion Aachen plant im Betrachtungszeitraum mit positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 61 Mio. Euro. Die gute Selbstfinanzierungskraft bleibt somit 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 100 Mio. Euro ergibt. Zur Finanzierung ist neben den eigenen liquiden Mitteln auch die Aufnahme neuer Investitionskredite vorgesehen. Der Schuldenstand der StädteRegion Aachen würde sich dadurch zwar mittelfristig erhöhen, aber immer noch auf einem durchschnittlichen Niveau bleiben. Dadurch bleiben Handlungsspielräume für künftige Generationen erhalten.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW die Haushaltssteuerung der StädteRegion. 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

Die StädteRegion Aachen kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse überwiegend einhalten. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger über einen Budgetbericht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Kreis / Die StädteRegion sollte stets aktuelle Informationen zur Haushaltssituation haben. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass die Kreise und die StädteRegion 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 / der StädteRegion 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 der Städteregionsrat 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.

Bei der **StädteRegion Aachen** werden die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse fast vollständig eingehalten. Die Zuleitung des aufgestellten Jahresabschlusses erfolgt regelmäßig bis Juli des Folgejahres und damit nicht ganz innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist (bis zum 31. März des Folgejahres). Durch die Aufstellung des Jahresabschlusses vor dem Sommer liegen der StädteRegion jedoch rechtzeitig vor der Haushaltsplanung die Ergebnisse des Vorjahres vor und können bei der Planung bereits berücksichtigt werden.

Die Gesamtabschlüsse bis 2017 hat die StädteRegion mit Verzögerung aufgestellt und vom Städteregionstag bestätigen lassen. Der Gesamtabschluss 2018 befindet sich noch in der Erstellung. Die StädteRegion Aachen 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 die StädteRegion über einen Budgetbericht vierteljährlich. Die Dezernate melden hierzu der Kämmerei die wesentlichen Änderungen gegenüber der Ergebnisplanung für ihre zuständigen Budgets. Die Kämmerei erstellt daraus einen Gesamtbericht für den Städteregionstag mit einer Prognose des voraussichtlichen Jahresergebnisses. In dem Gesamtbericht finden sich neben einer übersichtlichen tabellarischen Aufstellung der Veränderungen auch ausführliche textliche Erläuterungen und umfangreiche Erläuterungen bei Abweichungen. Darüber hinaus werden auch seit 2020 die Corona-bedingten finanziellen Belastungen des Haushalts dargestellt.

Der Schwerpunkt des Budgetberichts liegt auf den Veränderungen des Ergebnisplanes. 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**

Die StädteRegion Aachen kann zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensieren. Die Sozialleistungen, insbesondere die Landschaftsumlage, steigen jedoch mittelfristig weiter deutlich an und grenzen den Handlungsspielraum der StädteRegion ein.

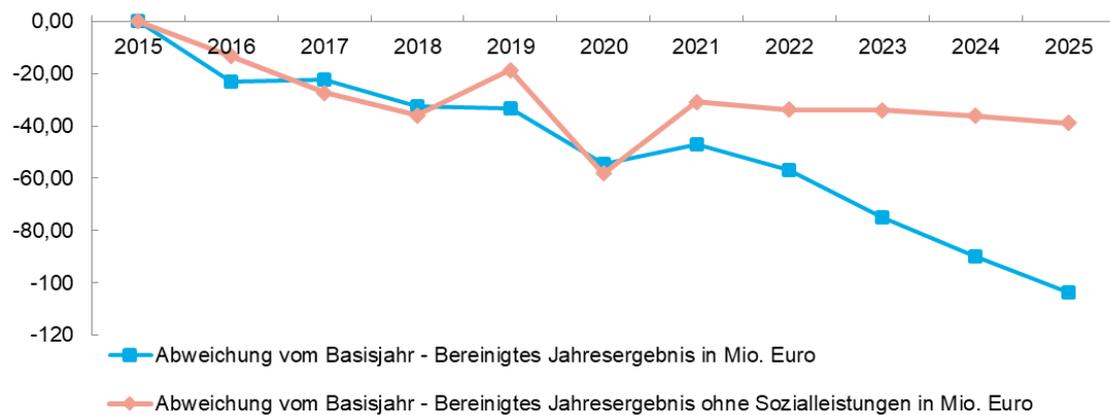
Ein Kreis / Die StädteRegion hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine/ihre finanzielle Leistungskraft und seinen/ihren Aufgabenbestand in Einklang zu bringen. Ein Kreis/ die StädteRegion sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Haushalt entlasten. So kann er / sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreis- bzw. Regionsumlage 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 Kreis- bzw. Regionsumlage, dem Fonds Deutsche Einheit sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise/ die StädteRegion 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 der StädteRegion Aachen 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 der StädteRegion Aachen 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 der StädteRegion. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der StädteRegion 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 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2025



* 2015 bis 2020: Ist-Jahre, ab 2021: Plan-Jahre

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 55 Mio. Euro schlechter als das des Basisjahres 2015. Der StädteRegion Aachen 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 32 Mio. Euro erhöht.

Im Planungszeitraum ab 2021 ist der Trendverlauf weiter negativ. Von 2020 bis 2025 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um weitere 50 Mio. Die sozialen Leistungen haben daran jedoch einen erheblichen Anteil:

- 23 Mio. Euro entfallen auf den Produktbereich 05 „Soziale Leistungen“,
- 43 Mio. Euro entfallen auf die Landschaftsumlage.

Beim Herausrechnen der Sozialleistungen liegt das bereinigte Jahresergebnis 2025 nur rund 39 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2015 (roter Graph). Der StädteRegion Aachen ist es damit gelungen, einen Teil der Aufwandssteigerungen (ohne Berücksichtigung der Steigerungen bei den Sozialleistungen) durch eigenes Handeln zu kompensieren. Dennoch gilt es das Rücksichtnahmegebot gegenüber den regionsangehörigen Kommunen umzusetzen und eine Steigerung der Zahllast zur Städteregionsumlage so gering wie möglich zu halten. Dies gilt insbesondere aufgrund der aktuellen konjunkturellen Unsicherheiten und deren Auswirkungen auf die Steuerkraft der Kommunen.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse, dass die StädteRegion gefordert ist, Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um ihre regionsangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten. Eine temporäre Reduzierung der Städteregionsumlage hat keine nachhaltige Entlastungswirkung.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann die StädteRegion nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit ihrer städteregionsangehörigen Kommunen nehmen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die StädteRegion Aachen überträgt sowohl im konsumtiven als auch investiven Bereich weniger Ermächtigungen ins Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskreise. Bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument stärker genutzt. Dabei können 2020 lediglich rund ein Drittel der Haushaltsermächtigungen auch tatsächlich verausgabt werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenziale.

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

Nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat ein Kreis / die StädteRegion Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die StädteRegion Aachen bei den ordentlichen Aufwendungen aus dem Vorjahr übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. In einem weiteren Analyseschritt wird dargestellt, inwieweit die StädteRegion Aachen ihre Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebene Ansätze) im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies bilden wir über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ab.

Die **StädteRegion Aachen** hat die Grundsätze für die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen in ihrer Dienstanweisung für die Geschäftsbuchhaltung geregelt. Nach diesen ermöglicht sie konsumtive Ermächtigungsübertragungen nur in begründeten Ausnahme fällen.

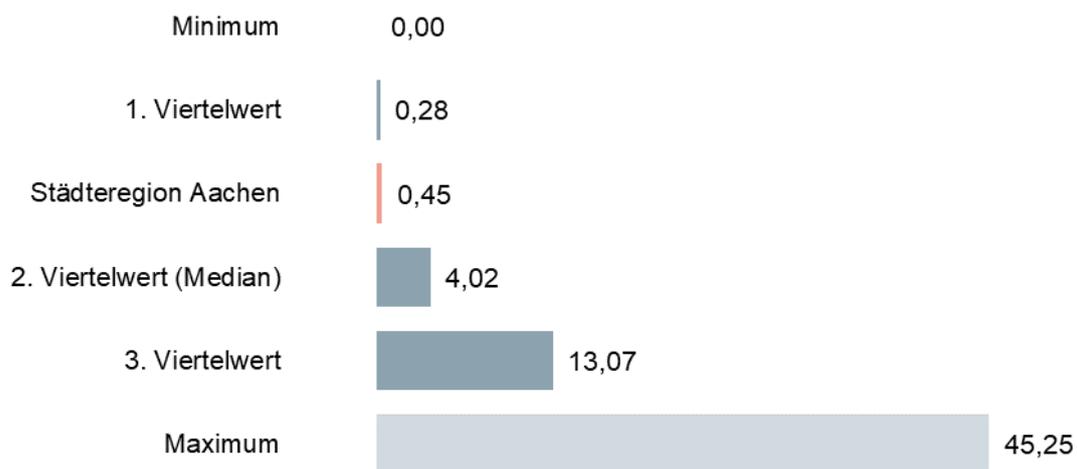
Auch das Verfahren zur Übertragung von Ermächtigungsübertragungen regelt die StädteRegion in der Dienstanweisung.

Ordentliche Aufwendungen StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	638,1	690,2	706,2	711,9	752,8
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,01	0,01	0,03	0,03	0,03
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	638,2	690,3	706,4	712,1	753,1
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,1	0,01	0,03	0,03	0,03
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	664	697	689	705	764
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	104	101	97,6	99,0	101

Wie in ihrer Dienstanweisung vorgesehen, überträgt die StädteRegion nur in Ausnahmefällen konsumtive Haushaltsermächtigungen. Die durchschnittlichen jährlichen Übertragungen bei den ordentlichen Aufwendungen betragen 0,2 Mio. Euro. Die nach 2020 übertragenen Ermächtigungen von 0,25 Mio. Euro entsprechen 0,45 Euro je Einwohner. Damit reiht sich die StädteRegion Aachen im Vergleich mit den anderen Kreisen in NRW wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



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

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt:

Investive Auszahlungen StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	15,81	31,74	36,46	35,21	55,98
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,59	2,97	2,84	4,86	5,49
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	3,72	9,37	7,78	13,80	9,80
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	16,40	34,71	39,30	40,07	61,47
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	3,59	8,57	7,22	12,13	8,93
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	5,95	11,26	17,89	15,50	22,02
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	36,29	32,43	45,51	38,68	35,83

Die StädteRegion Aachen überträgt im betrachteten Zeitraum nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen von durchschnittlich 3,43 Mio. Euro ins Folgejahr. Die übertragenen Ermächtigungen von 2019 nach 2020 von 5,49 Mio. Euro entsprechen 9,85 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich reiht sich die StädteRegion Aachen damit wie folgt ein:

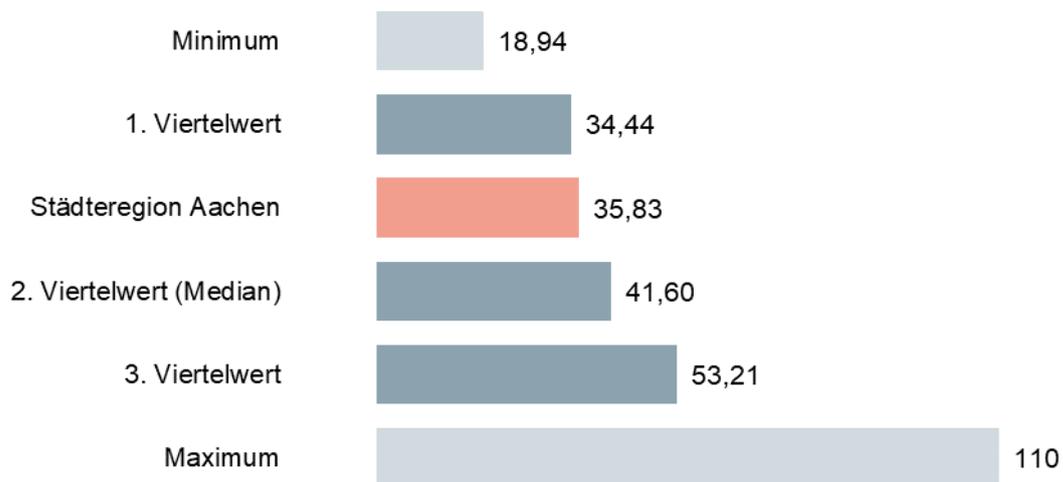
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020

StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
9,85	0,00	33,70	64,15	113	292	31

Die übertragene Haushaltsermächtigung in 2020 ist vergleichsweise niedrig. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise übertragen mehr investive Ermächtigungen je Einwohner als die StädteRegion Aachen.

Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt. Dieser schwankt bei der StädteRegion Aachen im Prüfungszeitraum auf niedrigem Niveau zwischen 32 und 46 Prozent.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Die StädteRegion Aachen kann etwa ein Drittel ihres veranschlagten Investitionsvolumens auch tatsächlich umsetzen. Diese Problematik ergibt sich bei vielen Kommunen in NRW und ist von der gpaNRW auch bereits bei der Prüfung der mittleren und der großen kreisangehörigen Kommunen festgestellt worden. Durch einen regelmäßig niedrigen Grad der Inanspruchnahme vermitteln die Haushaltspläne einer Kommune kein realistisches Bild der tatsächlichen Investitionstätigkeit.

Die Gründe, warum die Auszahlungsermächtigungen nur zu einem Teil auch verausgabt werden können, sind nach Angaben der Verwaltung:

- die begrenzten personellen Kapazitäten in der eigenen Bauverwaltung sowie
- die schwierige Auftragslage am Markt, die es erschwert, geeignete Bauunternehmen zu finden.

Grundsätzlich sind jedoch die gesetzlichen Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW zu berücksichtigen. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte darauf achten, ihre investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum eines Kreises/ der StädteRegion. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Die StädteRegion kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Fördermittelakquise ist bei der StädteRegion Aachen bei den einzelnen Fachbereichen angesiedelt. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.

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

Bei der **StädteRegion Aachen** erfolgt die Akquise von Fördermitteln dezentral in den Fachbereichen. Die zuständigen Mitarbeiter informieren sich dabei selbständig bei den Fördermittelgebern oder durch entsprechende Newsletter über aktuelle Fördermöglichkeiten. Dadurch ist in den Fachbereichen nach eigenen Angaben ein guter Überblick über die verschiedenen Fördermöglichkeiten vorhanden. Ebenfalls beschreibt die Verwaltung die regelmäßige Prüfung auf Fördermöglichkeiten bei Investitionsvorhaben als gelebte Praxis.

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 hier bei der StädteRegion Aachen ist es sinnvoll, durch strategische Vorgaben und konkrete Regelungen für die operative Ebene einen einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen. Auch wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

→ **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 Fachbereichen eingehen, auf Verfahrensschritte bei der Fördermittelbewirtschaftung und auf den Umfang der vorzunehmenden Dokumentation.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Bei der StädteRegion Aachen wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachbereichen überwacht. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.

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

Wie auch bei der Fördermittelakquise liegt bei der StädteRegion Aachen die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Fördermittel bei den jeweiligen Fachbereichen. Die Sachbearbeiter in den beantragenden Fachbereichen 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, bei der aktuell laufende Fördermaßnahmen zentral vorlagen. Der StädteRegion fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte.

→ Empfehlung

Die StädteRegion Aachen sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

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 bei der StädteRegion Aachen ein Dokumenten-Management-System nach und nach für bestimmte Fachbereiche 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 bei der StädteRegion Aachen 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 die StädteRegion 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 der Verwaltungskonferenz und dem Städteregionstag regelmäßig über wichtige Fördermaßnahmen zu berichten.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte ihr bisher praktiziertes Verfahren bei der Fördermittelbewirtschaftung 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 der StädteRegion Aachen 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	Die StädteRegion Aachen kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse überwiegend einhalten. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger über einen Budgetbericht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	65	E1	Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.	66
F2	Die StädteRegion Aachen kann zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensieren. Die Sozialleistungen, insbesondere die Landschaftsumlage, steigen jedoch mittelfristig weiter deutlich an und grenzen den Handlungsspielraum der StädteRegion ein.	66	E2	Die StädteRegion Aachen sollte Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann die StädteRegion nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit ihrer städteregionsangehörigen Kommunen nehmen.	68
F3	Die StädteRegion Aachen überträgt sowohl im konsumtiven als auch investiven Bereich weniger Ermächtigungen ins Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskreise. Bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument stärker genutzt. Dabei können 2020 lediglich rund ein Drittel der Haushaltsermächtigungen auch tatsächlich verausgabt werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenziale.	68	E3	Die StädteRegion Aachen sollte darauf achten, ihre investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.	71
F4	Die Fördermittelakquise ist bei der StädteRegion Aachen bei den einzelnen Fachbereichen angesiedelt. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.	72	E4	Die gpaNRW empfiehlt die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanzweisung zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.	72
F5	Bei der StädteRegion Aachen wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachbereichen überwacht. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	73	E5.1	Die StädteRegion Aachen sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der sie die wesentlichen Informationen aller in-	73

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			vestiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	
			E5.2 Die StädteRegion Aachen sollte ihr bisher praktiziertes Verfahren bei der Fördermittelbewirtschaftung 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	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,51	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	18,54	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	32,25	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	9,83	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,49	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	35,69	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	235	63,83	147	193	245	544	30
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	102	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	283	44,91	132	203	284	979	30

Kennzahlen	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	10,10	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,40	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	30
Zinslastquote	0,15	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	58,55	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	10,85	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	15,79	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	9,36	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	67,27	47,18	53,55	59,13	68,19	76,08	31

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn ein Kreis/ die StädteRegion 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) StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert
Schlüsselzuweisungen	34,09	33,08	37,78	41,56	45,01	38,30

Tabelle 4: Eigenkapital StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	81,66	78,37	93,69	97,59	100	116
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	81,66	78,37	93,69	97,59	100	116
Sonderposten für Zuwendungen	82,39	84,02	82,34	85,92	84,21	86,10
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	164	162	176	184	184	202
Bilanzsumme	533	550	584	590	589	628

Tabelle 5: Schulden StädteRegion Aachen 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	43,65	48,06	45,96	58,50	53,57	52,37
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	50,34	43,07	38,74	9,21	10,98	6,58
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	13,27	12,74	12,10	11,50	10,89	10,26
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4,37	3,04	4,26	6,02	4,82	6,50

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1,55	2,27	7,78	8,85	8,57	8,81
Sonstige Verbindlichkeiten	4,28	4,49	5,61	5,56	5,29	6,68
Erhaltene Anzahlungen	1,19	2,58	6,61	5,26	8,32	12,22
Verbindlichkeiten	119	116	121	105	102	103
Rückstellungen	195	219	236	251	253	272
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2,56	2,56	1,52	1,36	0,37	0,78
Schulden	317	337	358	358	356	376

Tabelle 6: Gesamtschulden StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2017

Kennzahlen	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten	203	191	186
Rückstellungen	260	285	320
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2,56	2,56	1,52
Gesamtschulden	466	479	508

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2017

Kennzahlen	2015	2016	2017
Anleihen	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	108	104	91,92
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	62,23	53,47	47,63
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	11,82	11,31	9,25

Kennzahlen	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7,72	6,49	6,53
Sonstige Verbindlichkeiten	9,63	12,17	22,68
Erhaltene Anzahlungen	2,36	3,90	7,91
Gesamtverbindlichkeiten	203	191	186

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2018 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020
Grunddaten Kernhaushalt			
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	105	102	103
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	48,48	55,76	55,50
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	-	-	-

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	153	158	159

* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen enwor energie & wasser vor Ort GmbH, Wirtschaftsförderungsgesellschaft StädteRegion Aachen mbH, Wohnungsbaugesellschaft für die StädteRegion Aachen mbH, Parkplatz Marienhöhe GmbH, SPRUNGBrett gGmbH Beschäftigungsinitiative StädteRegion Aachen, Grenzlandtheater, StädteRegion Aachen GmbH, BZPG Bildungszentrum für Pflege und Gesundheit gGmbH, Kunst- und Kulturzentrum Betriebsgesellschaft der StädteRegion Aachen mbH, Senioren - und Betreuungszentrum (Sondervermögen)

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-0,68	-3,38	12,83	2,43	0,56	16,05	-5,32	-4,26	-9,69	-5,85	-3,28
Schlüsselzuweisungen vom Land	34,22	34,09	33,08	37,79	41,56	45,01	46,60	49,05	47,68	49,83	52,17
Allgemeine Regionsumlage	337	357	380	369	364	378	367	375	389	406	420
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summe Standardbereinigungen	371	391	413	407	405	423	414	424	437	456	472
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	-5,70	0,00	0,00	19,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-68,42	-81,67	-95,62	-104	-86,99	-127	-99,18	-102	-102	-105	-107
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-23,07	-22,37	-32,42	-33,13	-54,59	-47,12	-56,73	-75,02	-89,87	-104

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ StädteRegion Aachen in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-68,42	-81,67	-95,62	-104	-86,99	-127	-99,18	-102	-102	-105	-107
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-167	-170	-163	-158	-171	-138	-147	-147	-155	-158	-161
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-20,31	-21,47	-22,10	-22,81	-24,29	-27,47	-30,68	-32,10	-32,49	-32,81	-33,14

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jugendamtsumlage	16,82	17,73	19,71	19,71	19,76	21,68	23,13	24,15	24,40	24,64	24,89
Landschaftsumlage	133	140	134	139	143	156	166	171	181	191	199
Saldo Sozialleistungen	-303	-313	-299	-300	-318	-300	-320	-326	-344	-357	-368
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-68,42	-81,67	-95,62	-104	-86,99	-127	-99,18	-102	-102	-105	-107
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-13,25	-27,21	-35,97	-18,58	-58,18	-30,76	-33,77	-33,93	-36,19	-38,86

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der StädteRegion Aachen 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)

Die StädteRegion Aachen hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Mit dem Inkrafttreten der Dienstanweisung "Tax Complinance Management System, TCMS-Richtlinie der StädteRegion Aachen" zum 13. März 2022 wurden verbindliche und grundlegende Strukturen geschaffen. Für die erfolgreiche Einführung des TCMS wurde eine Arbeitsgruppe gegründet. Die Arbeitsgruppe hat einen Projektplan aufgestellt. Bei der Umsetzung des Projektplans erhält die Projektgruppe laufend Unterstützung von einer Steuerberatungsgesellschaft.

Die Dienstanweisung gilt für die Steuerarten Umsatz- und Bauabzugssteuer. Die StädteRegion Aachen sollte in den weiteren Schritten wie geplant die Dienstanweisung auf weitere Steuerarten erweitern. Die Prozessabläufe zu den Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen sind umfangreich erarbeitet worden. Im Hinblick auf die Überwachung und Verbesserung des TCMS hat die StädteRegion Aachen bereits zusätzlich zu der Evaluierung konkrete Kontrollprozesse in der Dienstanweisung festgeschrieben.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand bei der StädteRegion Aachen im August 2022 ab.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kreise/ StädteRegion 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/ die StädteRegion 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/ der StädteRegion (z. B. TCMS-Richtlinie inkl. aller Anlagen und Rundschreiben), ggf. auch in einer Entwurfsfassung, ein. Unser Schwerpunkt liegt auf den Prozessen im Zusammenhang mit den erweiterten Umsatzsteuerpflichten 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/ die Städteregion zwischen dem Zeitpunkt der Ist-Aufnahme und dem Abschlussbericht noch viele Maßnahmen umgesetzt. Soweit die StädteRegion Aachen unsere Empfehlungen 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/StädteRegion 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/der StädteRegion noch einmal deutlich ausweitet.

Die StädteRegion Aachen 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 die StädteRegion Aachen bis zum 31. Dezember 2024 nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA der StädteRegion Aachen zählen unter anderem der „BgA Feinstaubplaketten“, der „BgA Energieerzeugung aus BHKW und PV Anlagen“ sowie der „BgA Parkplatzvermietung am Straßenverkehrsamt“.

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

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/StädteRegion ist daher ein wirksames TCMS zur Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken 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

- Die StädteRegion Aachen hat zur Einführung eines TCMS einen Zeit- und Projektplan erstellt. Der Projektplan ist konkret und die Verantwortlichkeiten sind klar geregelt.

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 dem Verwaltungsvorstand und den am Projekt zur Einführung des TCMS Beteiligten bekannt sein.

Die **StädteRegion Aachen** hat mit der Umsetzung des Projekts bereits in 2019 mit der Aufarbeitung der steuerlichen Sachverhalte begonnen. Zunächst wurde eine Umsatzsteuerstelle hierfür gebildet. Dabei hat sie festgestellt, dass diese Aufgabe mehr Projektmitglieder bedarf. Daraufhin hat die StädteRegion weitere Mitarbeitende eingestellt und die Umsatzsteuerstelle zu einer eigenständigen Arbeitsgruppe, bestehend aus vier Mitgliedern der Umsatzsteuerstelle, umgewandelt. Das Projekt "Einführung des § 2b UStG sowie die Erstellung einer TCMS-Richtlinie wurde zusätzlich von einer Steuerberatungsgesellschaft begleitet. Die Arbeitsgruppe hat für die Umsetzung einen detaillierten Projekt- und Zeitplan und eine Dienstanweisung in Begleitung des Rechnungsprüfungsamtes erarbeitet. Die StädteRegion hat für die Erfüllung der Aufgaben im Projektplan zusätzlich Ansprechpersonen aus den einzelnen Organisationseinheiten benannt.

Die Arbeitsgruppe hat den aufgestellte Projektplan allen Mitwirkenden und dem Verwaltungsvorstand bekanntgegeben.

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

→ Feststellung

Die StädteRegion Aachen hat eine Dienstanweisung für die Umsatz- und Bauabzugssteuer erlassen. Die Dienstanweisung beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Die Regelungen sind umfassend und konkret. Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der Erweiterung der Dienstanweisung um weitere Steuerarten.

Ein Kreis/die StädteRegion 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.*

Die **StädteRegion Aachen** hat eine Dienstanweisung "TCMS-Richtlinie der StädteRegion Aachen" am 13. März 2022 erlassen. Die gültige Dienstanweisung betrifft die Steuerarten Umsatz- und Bauabzugssteuer. Die Lohnsteuer und Körperschaftssteuer sollen gemeinsam mit den entsprechenden Organisationseinheiten erarbeitet und bis Mitte 2023 in der Dienstanweisung aufgenommen und erlassen werden. Die Auftaktgespräche zur Einbindung der weiteren Steuerarten in die Dienstanweisung haben bereits begonnen.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte zeitnah alle relevanten Steuerarten in der Dienstanweisung aufnehmen.

Die Steuerberatungsgesellschaft führte im März 2022, nach in Kraft treten der Dienstanweisung, ein Seminar zum Thema TCMS für alle Führungskräfte und künftigen Steuerkontaktpersonen durch. Im Zeitraum vom April bis Mai 2022 folgten Workshops durch die Mitarbeitenden der Arbeitsgruppe 20.3 für die einzelnen Organisationseinheiten, in denen deren Steuersachverhalte und konkrete Maßnahmen aus der TCMS-Richtlinie besprochen wurden. Die erste Evaluierung der Tax Compliance Richtlinie ist für Ende des Jahres 2022 geplant, anschließend einmal jährlich.

Die Arbeitsgruppe dient darüber hinaus als zentrale Anlaufstelle für steuerliche Fragen. Die Arbeitsgruppe wird bei Bedarf von der Steuerberatungsgesellschaft unterstützt. Alle Mitwirkenden bringen durch ihre langjährigen Erfahrungen und zusätzliche Fortbildungen im Steuerbereich ausreichend Kenntnisse im Bereich Steuern mit. Die Arbeitsgruppenleitung übernimmt laut der Richtlinie die Aufgabe als Tax Compliance beauftragte Person. Zu den Aufgaben gehören beispielweise:

- Überwachung der Steuerprozesse laut der Richtlinie,
- regelmäßige Weiterentwicklung der Richtlinie,
- regelmäßige Berichtserstattung an den Verwaltungsvorstand.

Die Tax Compliance beauftragte Person wird bei der Erledigung der Aufgaben durch die Mitarbeitenden der Arbeitsgruppe sowie den Steuerkontakten aus anderen Organisationseinheiten unterstützt. Jede Organisationseinheit hat eine steuerliche Kontaktperson inklusive Vertretung namentlich benannt. Die Steuerkontakte melden neue Einnahmesachverhalte an die Umsatzsteuerstelle zur steuerlichen Beurteilung des Sachverhalts. Den Steuerkontakten und deren Vertretungen wird zum Erkennen möglicher steuerrelevanter Sachverhalte und zur Sensibilisierung Detailwissen in Form von Grundlagenseminaren ab Herbst 2022 durch die Mitarbeitenden der Umsatzsteuerstelle vermittelt.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

→ Feststellung

Die StädteRegion Aachen hat eine Bestandsanalyse durchgeführt und umsatzsteuerliche Risiken erkannt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Erarbeitung von Maßnahmen zur Risikominimierung zu weiteren Steuerarten.

Ein Kreis/die StädteRegion 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.

Die **StädteRegion Aachen** hat in folgenden Schritten die Bestandsanalyse in den Jahren 2020/2021 durchgeführt:

- Die Steuerberatungsgesellschaft führte zunächst ein Haushaltsscreening durch. Anschließend führte die Steuerberatungsgesellschaft alle bereits vorhandenen Ertragskonten der einzelnen Organisationseinheiten zusammen.
- Die Arbeitsgruppe informierte die Mitarbeitenden der StädteRegion über ein Rundschreiben über die Notwendigkeit einer Bestandsaufnahme und leitete die Aufstellungen der Steuerberatungsgesellschaft an die Leitungen der einzelnen Organisationseinheiten weiter. Die Mitarbeitenden hatten die Aufgabe die einzelnen Einnahmepositionen zu erläutern und alle Verträge und Vereinbarungen zuzuleiten.
- Die Rückläufe wurden in einer Gesamttabelle zusammengefasst. Die steuerrechtliche Würdigung der Sachverhalte hat die Tax Compliance beauftragte Person zusammen mit der Steuerberatungsgesellschaft vorgenommen. Die Ergebnisse der steuerrechtlichen Beurteilung wurden in einem umfangreichen Dokument aufgearbeitet.

- Die einzelnen Organisationseinheiten erhielten die ausgearbeiteten Ergebnisse zurückgespielt. Für Organisationseinheiten mit komplexen steuerlichen Sachverhalten und viele Rückfragen veranstaltete die Arbeitsgruppe Workshops zur persönlichen Klärung der Rückfragen.

Die StädteRegion führt eine Vertragsdatenbank. Nach Aussage der StädteRegion wurden im Rahmen der Bestandsanalyse alle ertragsrelevanten Verträge untersucht und in die bereits vorhandene Vertragsdatenbank nachgetragen.

Fortschreibung

Die Tax Compliance Richtlinie regelt unter der Ziffern 5.2.3 den Umgang mit Verträgen und den Umgang mit neuen Einnahmesachverhalten ohne Vertrag. Bei Abschluss eines neuen Vertrages bzw. einer Vereinbarung sowie deren Änderung oder Verlängerung gilt folgende Vorgehensweise: Die zuständigen Organisationseinheiten müssen diesen zwei Wochen vor Vertragsabschluss zur der Arbeitsgruppe zur steuerlichen Würdigung vorlegen. Bei den Einnahmesachverhalten ohne schriftlichen Vertrag gilt die gleiche Verfahrensweise. Darüber hinaus erfolgt durch die Tax Compliance beauftragte Person jährlich eine zusätzliche digitale Abfrage über die Vollständigkeit aller im laufenden Jahr abgeschlossenen und gemeldeten Verträge (Vollständigkeitsprüfung). Die Vollständigkeitserklärung ist von der jeweiligen Leitung der Organisationseinheit zu bestätigen.

Risikoanalyse

Die StädteRegion Aachen hat im Rahmen der Bestandsanalyse Risiken erkannt und eine Risikoanalyse erstellt. Die Risiken wurden detailliert beschrieben, in Risikoklassen eingeordnet und auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit sowie mögliche Folgen analysiert. Weiterhin wurden für die Risiken Kontrollmaßnahmen ausgearbeitet. Die Maßnahmen zur Reduzierung von hohen Risiken sind in der Tax Compliance Richtlinie festgeschrieben. Dieses sorgfältige Vorgehen zur Risikoanalyse hat die StädteRegion Aachen bereits im Rahmen der umsatzsteuerlichen Fachprozesse und Bauabzugsteuer angewendet. Die Risiken zu weiteren Steuerarten wie zum Beispiel Körperschafts- und Lohnsteuer sollen bis Mitte 2023 ausgearbeitet werden. Die akuten Risiken zu diesen Steuerarten werden mit Hilfe weiterer Rundschreiben an die Mitarbeitenden bekanntgegeben.

→ Empfehlung

Die StädteRegion Aachen sollte eine Überprüfung der Risiken für alle Steuerarten vornehmen und Maßnahmen zur Risikominimierung erarbeiten.

Die Risiken werden jedes Quartal mit dem Versenden des Newsletters über Änderungen im Steuerrecht (siehe Kapitel 2.5.3) hinsichtlich der Risikobeurteilung in der Risikomatrix überprüft und ggf. angepasst, näher beschrieben oder neu aufgenommen.

2.5.3 Informationsbeschaffung und -bereitstellung

- Die StädteRegion Aachen hat die Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung gut ausgestaltet. Das jährliche Berichtswesen an den Städteregionsrat ist in der Tax Compliance Richtlinie geregelt.

Ein Kreis/die StädteRegion 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/die StädteRegion Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Kreis/die StädteRegion 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 des Verwaltungsvorstandes sollte der Kreis/die StädteRegion ein regelmäßiges Berichtswesen zur Einführung und Fortentwicklung des TCMS einrichten. Zusätzlich sollte der Kreis/die StädteRegion anlassbezogene Ad-hoc Berichte an den Verwaltungsvorstand erstellen, z. B. anlässlich Gesetzesänderungen oder der Veröffentlichung relevanter Schreiben des Bundesfinanzministeriums. Dabei ist darauf zu achten, dass die Unterrichtung des Verwaltungsvorstandes dokumentiert wird.*

Die **StädteRegion Aachen** nutzt für die Beschaffung der steuerlichen Informationen Newsletter verschiedener Organisationen, wie z. B. Kommunsense, Juris, Haufe. Ein Mitarbeiter der Arbeitsgruppe sichtet die Newsletter und informiert die Mitglieder über die Änderungen. Die Arbeitsgruppe verschickt quartalsweise Newsletter per Mail an die Leitungen der Organisationseinheiten und die Steuerkontakte. Bei Bedarf werden Adhoc-Mitteilungen an die jeweiligen Steuerkontakte versendet. Im Intranet finden die Mitarbeitenden der StädteRegion umfassende Informationen zum Thema „Steuern“. Dort werden auch die Newsletter und die Workshop-Unterlagen abgelegt.

Die Arbeitsgruppe hat eine zentrale Mailadresse mit einem Funktionspostfach eingerichtet. Diese Mailadresse dient der Kommunikation zwischen den Steuerkontakten aus den Organisationseinheiten und der Arbeitsgruppe. Durch die zentrale Mailadresse wird gewährleistet, dass die ausgetauschten Informationen nicht verloren gehen.

Die Tax Compliance beauftragte Person ist verpflichtet an mindestens zwei jährlichen Schulungen im Steuerbereich teilzunehmen. Das neu gewonnene Wissen wird ebenfalls im oben erwähnten Newsletter aufgenommen. Die Steuerkontakte werden regelmäßig durch die Arbeitsgruppe geschult.

In der Tax Compliance Richtlinie unter Punkt 7.4 sind die Informationen zur steuerrechtlichen Entwicklungen geregelt. Die Tax Compliance beauftragte Person erstellt einen jährlichen schriftlichen Tax Compliance Bericht, der unter anderem folgendes beinhaltet:

- Probleme in der Bearbeitung,
- wesentlichen Änderungen im Steuergesetz,
- Stand von Projekten,
- die Evaluation der TCMS-Richtlinie.

Der Entwurf des Berichts dient als Grundlage für den Austausch mit den Steuerkontakten. Die Inhalte des Austauschs werden protokolliert und ergänzend zum Bericht beigefügt. Anschließend wird der Bericht in Abstimmung mit der Kämmerereiamtsleitung dem Verwaltungsvorstand vorgelegt. Darüber hinaus sieht die Richtlinie auch die umgehende Informationspflicht durch die Tax Compliance beauftragte Person z.B. bei berichtigten Umsatzsteueranmeldungen ab einer Steuerkorrektur von 5.000 Euro vor.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

- ➔ Die StädteRegion Aachen hat die Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung konkret und umfassend als Anlage in der TCMS-Dienstanweisung geregelt.

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

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

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

Die **StädteRegion Aachen** hat in ihrer TCMS-Dienstanweisung die Prozesse zu folgenden umsatzsteuerlichen Sachverhalten als Anlage konkret geregelt:

- Rechnungserstellung,
- Behandlung von Eingangsrechnungen,

- Buchungsanweisungen,
- Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldung und -jahreserklärung.

Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ebenso wie die Abläufe und die Mitwirkungspflichten aller Beteiligten sind in der Dienstanweisung festgelegt.

Die einzelnen Organisationseinheiten kontieren nach vorgegeben Mehrwertsteuer-Produktbuchungsgruppen. Die Mitarbeitenden der Umsatzsteuerstelle sind für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und Umsatzsteuerjahreserklärungen zuständig. Ab dem 21. des Folge-monats werden die tatsächlich steuerrelevanten Buchungen aus der Finanzsoftware ausgewertet. Alle Buchungsdaten werden auf Auffälligkeiten untersucht und mit der zuständigen Organisationseinheit geklärt. Die Umsatzsteuerstelle hat noch zusätzliche stichprobenartige Verprobungen sowohl monatlich als auch quartalsweise festgeschrieben. Zum Beispiel werden monatlich drei Belege mit Vorsteuer, sechs Belege zu steuerpflichtigen Sachverhalten mit Auslandsbezug und quartalsweise bis zu drei Rechnungen zu Bauleistungen untersucht. Nach allen Verprobungen werden die Zahlen in die Umsatzsteuervoranmeldung übertragen. In einer Umlaufmappe wird die vorgefertigte Umsatzsteuervoranmeldung allen Mitarbeitenden der Umsatzsteuerstelle und der TCMS beauftragten Personen zur Prüfung und Mitzeichnung gegeben. Die Kämmerei- und Amtsleitung erhält den Vorgang zur abschließenden Zeichnung und Freigabe. Die Erstellung der Umsatzsteuerjahreserklärung erfolgt nach dem oben beschriebenen Schema, mit dem Unterschied, dass alle steuerrelevanten Buchungen untersucht werden. Die Umsatzsteuererklärung wird zur endgültigen Unterschrift dem Städteregionsrat vorgelegt.

Die StädteRegion setzt für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen einen elektronischen und schriftlichen Fristen- und Kontrollplan ein. Das Vier-Augen-Prinzip, Unterschriftenregelungen, Terminplanungen und (Fristen-)Kontrollen werden beachtet.

Die StädteRegion plant in Zusammenarbeit mit einem IT-Dienstleister eine elektronische Übertragung der Buchungsdaten aus der Finanzsoftware nach Elster.

Die StädteRegion plant die Erstellung der Ausgangsrechnungen durch die Organisationseinheiten über vorgegebene Rechnungsvorlagen mit Anbindung an den Rechnungsworkflow.

Die Eingangsrechnungen werden alle im Austauschverzeichnis hochgeladen und digital abgelegt. Die Umsatzsteuerstelle sichtet und überprüft mehrmals täglich die digital abgelegten Rechnungen, die über einen Steuerprüfschritt zur Klärung in die Umsatzsteuerstelle gelangen.

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.

- Die StädteRegion Aachen hat das Rechnungsprüfungsamt frühzeitig einbezogen. Konkrete Kontrollen und Regelungen zur Überwachung und Verbesserung des TCMS sind in der Tax Compliance Richtlinie geregelt.

Ein Kreis/die StädteRegion 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/die StädteRegion in einer Dienstanweisung regeln.

Die **StädteRegion Aachen** führt regelmäßig Kontrollen zur Verbesserung und Überwachung des eingerichteten TCMS durch. Folgende Kontrollen hat die StädteRegion in ihrer Tax Compliance Richtlinie geregelt:

- Die Mitarbeitenden der Umsatzsteuerstelle sowie die Tax Compliance beauftragte Person sind zur Verteilung eines Newsletters pro Quartal verpflichtet (siehe Kapitel 2.5.3). Die Tax Compliance beauftragte Person hat die Aufgabe, mit jedem Newsletter die Tax Compliance Richtlinie auf Vollständigkeit in Bezug auf die Neuerungen abzugleichen.
- Die Tax Compliance beauftragte Person ist für die Überwachung der Einhaltung der Maßnahmen der TCMS-Richtlinie zuständig. Die Tax Compliance beauftragte Person hat demnach die Aufgabe bei Fehlverhalten im steuerlichen Aufgabenbereich eine Schadenshöhe beizumessen. Ab einer Schadenshöhe von 5.000 Euro informiert die TCMS-Beauftragte den Städteregionsrat, welcher wiederum A 10 zur Prüfung arbeitsrechtlicher und disziplinarrechtlicher Maßnahmen einbinden kann.
- Einmal jährlich findet im Rahmen der Erstellung des Tax Compliance Berichts eine Evaluierung des TCMS statt.

Die Gesamtheit der Regelungen zum TCMS will die StädteRegion Aachen zusätzlich durch eine unabhängige Instanz kontrollieren lassen. Dadurch will die StädteRegion erkennen, ob das TCMS weiterentwickelt oder verbessert werden muss. Die StädteRegion hat bereits im Einführungsprozess das Rechnungsprüfungsamt aktiv einbezogen und plant auch weiterhin dieses in die Kontrollen einzubeziehen.

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	Die StädteRegion Aachen hat eine Dienstanweisung erlassen. Die Dienstanweisung beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Die Regelungen sind umfassend und konkret.	86	E1	Die StädteRegion Aachen sollte zeitnah alle relevanten Steuerarten in der Dienstanweisung aufnehmen.	87
F2	Die StädteRegion Aachen hat eine Bestandsanalyse durchgeführt und umsatzsteuerliche Risiken erkannt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Erarbeitung von Maßnahmen zur Risikominimierung zu weiteren Steuerarten.	88	E2	Die StädteRegion Aachen sollte eine Überprüfung der Risiken für alle Steuerarten vornehmen und Maßnahmen zur Risikominimierung erarbeiten.	89

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der StädteRegion Aachen 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 und die StädteRegion Aachen 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 und die StädteRegion 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 der StädteRegion Aachen eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Es ist gekennzeichnet durch eine sehr starke Auslagerung der operativen IT an die regio iT. Die durch dezentrale Verantwortung innerhalb der Verwaltung geprägte Steuerung sollte insbesondere durch eine formalisierte und umfassende Gesamtstrategie optimiert werden.

Die IT-Gesamtkosten der StädteRegion Aachen sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Über die Hälfte der von der gpaNRW betrachteten IT-Sachkosten resultieren aus der Abnahme von Leistungen der regio iT. Es bestehen aber keine nennenswerten Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren, ohne dadurch die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

Die StädteRegion Aachen erreicht bei den verschiedenen Aspekten der Digitalisierung ein insgesamt gutes Ergebnis. Bei der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte der digitalen Transformation befindet sich die StädteRegion Aachen bereits auf einem guten Weg. So erfüllt sie die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat

darüber hinaus in vielen Teilen der Verwaltung die Initiative ergriffen. Für den Erfolg laufender und zukünftiger Digitalisierungsprojekte sollten die Online-Angebote noch weiter ausgebaut werden.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Das Prozessmanagement bei der StädteRegion Aachen bildet bereits eine gute Basis, sollte aber noch weiter systematisiert werden. Die StädteRegion Aachen sollte eine verwaltungsweite Strategie für ihr Prozessmanagement beschließen und alle Verwaltungsprozesse identifizieren, priorisieren und dokumentieren.

Bei den geprüften Aspekten der IT-Sicherheit reiht sich die StädteRegion Aachen insgesamt gesehen im vorderen Vergleichsfeld der Kreise ein.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung der StädteRegion Aachen stellen rechtlich notwendige IT-Prüfungen sicher. Die Möglichkeiten für Prüfungen darüber hinaus sollten durch fachliche Kompetenzen und Qualifizierungen und IT-Unterstützung flankiert werden.

Die StädteRegion Aachen hat die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung ihrer Schulen geschaffen, der Abstimmungsprozesse zur Ausstattung der Schulen könnte durch die zentrale Koordination bei der Schulverwaltung harmonisiert 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 erzielten Nutzen. Diesen Nutzen monetär bemessen zu können, ist ein erstrebenswertes aber auch aufwändiges Ziel. Um es erreichen zu können, müssen die Kreise / die StädteRegion 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.

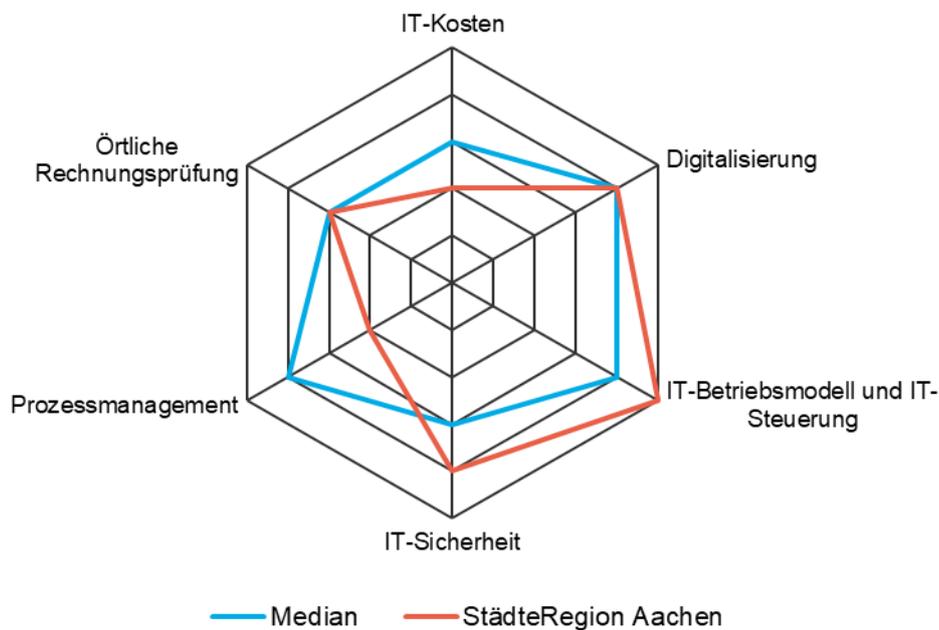
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **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 der StädteRegion Aachen. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, die 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



- Die Aspekte des IT-Profiles sind bei der Städteregion Aachen bei insgesamt überdurchschnittlichen Kosten gut ausgeprägt. Es ergeben sich aber noch konkrete Optimierungsansätze, insbesondere im Prozessmanagement.

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 bereitstellen. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung eines Kreises / der Städteregion im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet der Kreis / die Städteregion 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**

Die organisatorischen und instrumentellen Rahmenbedingungen der StädteRegion Aachen bieten eine gute Grundlage, um die IT zielgerichtet zu steuern. Formell gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Kreis / Die StädteRegion 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 / Die StädteRegion 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, Informationssicherheit 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 IT-Betriebsmodell der **StädteRegion Aachen** ist wie bereits bei der letzten Prüfung der gpaNRW durch eine sehr starke Auslagerung von IT Leistungen, im Sinne eines Full-Service geprägt. Der zentrale Dienstleister ist dabei die „regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh“ in Aachen. Sie übernimmt die IT-Arbeitsplatzbetreuung, den Betrieb und die Administration von Fachverfahren, den Netzwerkbetrieb sowie den Betrieb der IT-Infrastruktur. Aus diesem Grund hängen die Möglichkeiten der StädteRegion Aachen, 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.

Die StädteRegion Aachen kann grundsätzlich frei entscheiden, welche Leistungen sie wo abnimmt oder selbst erbringt. Dass die StädteRegion Aachen die Strategie gewählt hat, vorrangig die regio iT in Anspruch zu nehmen, ist dafür unerheblich. Diese Strategie könnte im Rahmen der vertraglichen Kündigungsfristen jederzeit verändert werden.

Aufgrund der Wahlmöglichkeiten wäre ein direkter Einfluss auf die strategische Ausrichtung der regio iT nicht erforderlich. Da die StädteRegion Aachen allerdings Mitgesellschafterin ist, besteht ein berechtigtes Interesse an einer Mitbestimmung. Die StädteRegion Aachen ist an der regio iT mit einem Stammkapitalanteil in Höhe von 10,08 Prozent beteiligt. Sie zählt damit zu den maßgeblich einflussnehmenden kommunalen Gesellschafterinnen der regio iT. Das wird auch erkennbar aus der quotalen Verteilung der Aufsichtsratsmandate der Gesellschaft, die auf die StädteRegion Aachen entfallen. Der Städteregionstag hat als Vertretung in den Aufsichtsrat der regio iT unter anderem den Dezernenten für Soziales, Gesundheit und Digitalisierung entsandt. Die StädteRegion Aachen verfügt über zwei (von 15) Gesellschaftersitzen.

Die StädteRegion Aachen ist somit in der Lage, ihre IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio indirekt mit den anderen Gesellschaftern zusammen zu beeinflussen. Darüber hinaus kann sie indirekt über die Gremienarbeit auch bei den strategischen Rahmenbedingungen des Dienstleisters mitwirken. Inwiefern die StädteRegion Aachen dies für sich ausnutzen kann, wird unter dem Aspekt „IT-Kosten“ erläutert.

Die verwaltungsinternen Digitalisierungsprozesse und die strategische sowie operative Führung der IT bei der StädteRegion Aachen obliegen dem Dezernat III. Somit fungiert explizit die Dezernatsleitung als Verantwortlicher für die Steuerung der IT. Durch den Dezernenten ist auch eine unmittelbare Anbindung an die einmal in der Woche tagende Verwaltungskonferenz gewährleistet. Die Kommunikation mit der operativen Leitung des Amtes 12 wird sehr intensiv gelebt, es findet ein regelmäßiger Austausch zum Zwecke der strategischen Steuerung statt.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können zentral mit verhältnismäßigem Aufwand aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden.

Kosten und Sicherheitsinformationen werden durch die Verwaltungskonferenz der StädteRegion bei Bedarf angefordert bzw. abgerufen, eine Zulieferung erfolgt aber nicht automatisch. Die Verwaltungskonferenz erhält Kosteninformationen vorrangig anlassbezogen bzw. regelmäßig durch z. B. Budgetberichte. Die Kommunikation zwischen der IT und den Verantwortlichen ist durch eine hohe Transparenz geprägt, sie ist systematisiert.

Bei der StädteRegion gibt es bisher keine formelle IT-Gesamtstrategie. Es gibt aber einen gelebten und gut funktionierenden Prozess, der durch fehlende Formalisierung gefährdet sein könnte. Es sind aber einzelne gleichwertige Steuerungsmaßnahmen wie z. B. IT-Ziele als Leitlinien, regelmäßige Strategiemeetings und eine jährliche Gesamtprojektliste IT als Projektmanagement mit konkreten Maßnahmen vorhanden. Diese werden durch den Lenkungskreis Digitalisierung sowie eine politische Beteiligung in Form des Ausschusses für Personal, IT und Beteiligungen und den Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt.

Darüber hinaus gibt es noch weitere verbindliche Vorgaben in Form von diversen Dienstanweisungen der StädteRegion Aachen, diese sind allerdings in Teilen nicht mehr aktuell und sollten überarbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte ihre bereits vorhandenen strategischen Grundlagen in einer formalisierten IT-Gesamtstrategie bündeln und vorhandene Dienstanweisungen überarbeiten.

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.

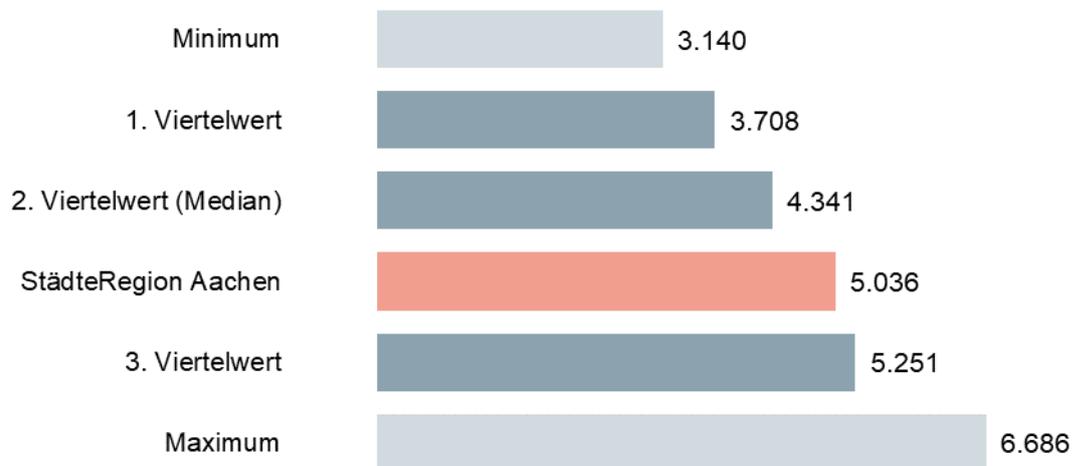
➔ **Feststellung**

Die StädteRegion Aachen stattet ihre Arbeitsplätze zu vergleichsweise hohen Kosten mit IT aus. Es bestehen aber keine nennenswerten Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren, ohne dadurch die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

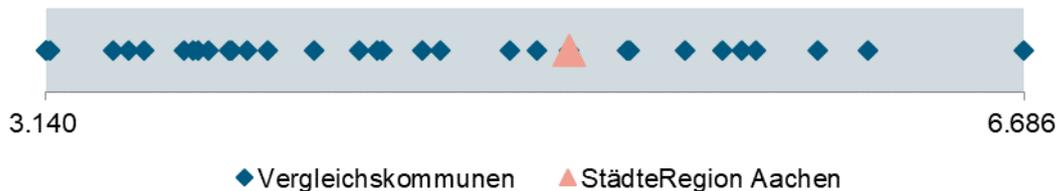
Die IT-Kosten eines Kreises / der StädteRegion sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden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

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten der **StädteRegion Aachen** 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 der StädteRegion liegen auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

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

- IT-Endgeräte:

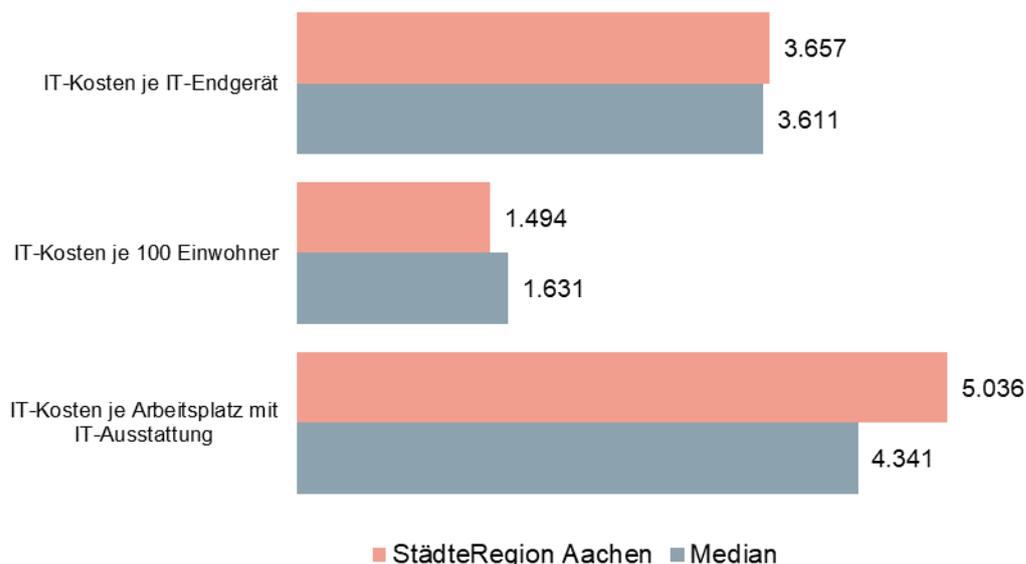
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität 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 einzelnen Ergebnisse für die StädteRegion Aachen weichen im interkommunalen Vergleich voneinander ab. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Die StädteRegion Aachen muss innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten, als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der StädteRegion Aachen mit 30 unter dem Median. Dieser liegt bei 35 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.

- Für diese Arbeitsplätze stellt die StädteRegion Aachen auch etwas weniger IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kreise. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,13 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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

- ➔ Realistisch sind die berechneten IT-Kosten bei der StädteRegion Aachen aufgrund von Mengeneffekten etwas niedriger einzuordnen als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zunächst ergibt. Dennoch sind sie nicht gering.

Die IT-Kosten der StädteRegion Aachen setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
StädteRegion Aachen	11,96	85,92	2,06
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Die Kostenstruktur der StädteRegion Aachen weicht vom interkommunalen Durchschnitt der geprüften Kreise ab. Ursachen für Abweichungen liegen in den unterschiedlichen IT-Betriebsmodellen. Höhere Anteile an Personalkosten bei zugleich niedrigeren Sachkostenanteilen sind Ausdruck einer weitgehend autonomen IT-Bereitstellung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Viele der bisher geprüften Kreise haben einen großen Anteil der IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Kreise niedriger und deren Sachkostenanteile höher.

Die StädteRegion hat viele IT-Aufgaben an den Dienstleister regio iT ausgelagert, deshalb fallen auch die Sachkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 4.478 Euro höher aus als bei den meisten Kommunen. Der Median liegt bei 3.214 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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 der StädteRegion Aachen stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Kostenarten	StädteRegion Aachen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	623	780	924	1.145	31

Kostenarten	StädteRegion Aachen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Sachkosten	4.478	2.793	3.214	3.994	31

Die Personalkosten der StädteRegion Aachen liegen, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, unter dem Durchschnitt der geprüften Kreise. Die Sachkosten hingegen liegen deutlich über dem Median, sie sind wesentlich durch die Umsatzsteuerpflicht der Leistungen der regio iT belastet. Auch im direkten Vergleich mit den Kreisen, die ein annähernd vergleichbares IT-Betriebsmodell vorweisen (sehr starke Auslagerung, zwölf Kreise), bestätigt sich diese Einordnung.

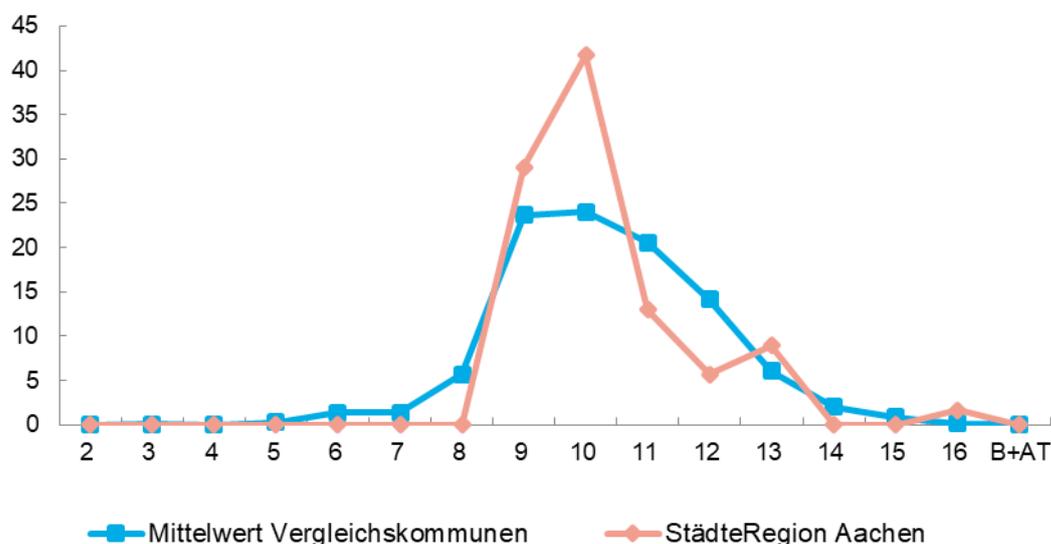
Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt auch von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung bzw. Besoldung ab.

Die Personalkosten fallen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 623 Euro geringer aus als bei den meisten Kreisen. Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab.

Die quantitative Personalausstattung der StädteRegion Aachen ist im interkommunalen Vergleich gering. So entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch 125 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung, der Median liegt bei 84. Somit ist die quantitative Personalausstattung unkritisch.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW daher die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur der StädteRegion Aachen 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 10 ist bei der StädteRegion Aachen höher als im interkommunalen Durchschnitt. Dafür ist der Anteil in den Gruppen 11/12 im Vergleich niedriger. Daraus ist keine zu hohe Besoldung oder Vergütung abzuleiten.

Zum einen ist eine derartige Verschiebung die logische Folge des gewählten IT-Betriebsmodells. Denn in den dargestellten Mittelwerten sind auch die Strukturen von Kreisen eingeflossen, die mehr operative IT-Aufgaben eigenständig wahrnehmen. Zum anderen sind die individuellen Aufgabenzuschnitte ausschlaggebend für die Stellenbewertung, die die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten kann.

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

Wie oben dargestellt, prägen die überdurchschnittlichen Sachkosten das Gesamtergebnis mit rund 86 Prozent wesentlich. Die StädteRegion Aachen hat viele IT-Aufgaben an den Dienstleister regio iT ausgelagert, deshalb fallen auch die Sachkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 4.478 Euro höher aus als bei den meisten Kommunen. Der Median liegt bei 3.214 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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:

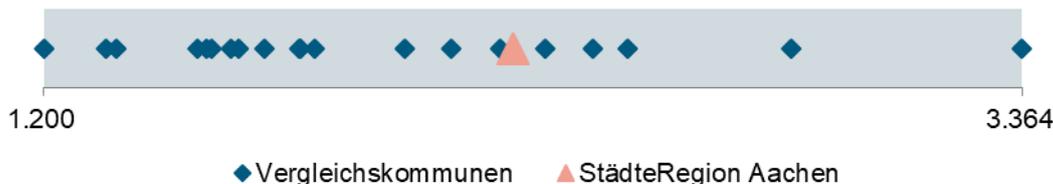
- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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.

Die Kosten für die IT-Grunddienste der StädteRegion Aachen machen rund 44 Prozent ihrer gesamten IT-Kosten aus.

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

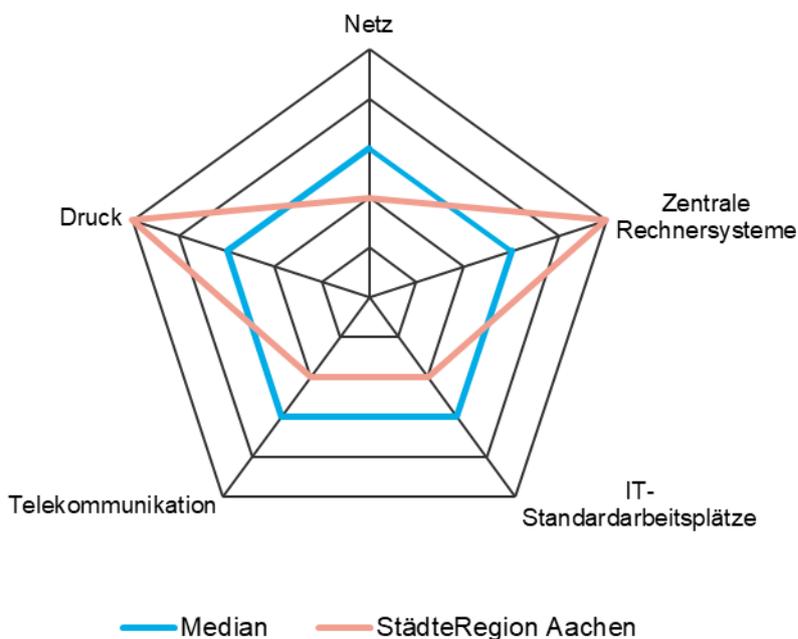
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten der Städteregion Aachen für die Bereitstellung ihrer IT-Grunddienste liegen bei 2.240 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit liegen sie ebenso wie die Gesamtkosten über dem Median (1.969 Euro) der geprüften Kommunen. Allerdings wirkt sich auch hier für die Städteregion Aachen belastend aus, dass sich die Kosten auf weniger IT-Arbeitsplätze verteilen. Realistisch rangieren die Kosten der Städteregion Aachen auf einem geringeren, aber immer noch überdurchschnittlichen Niveau.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Städteregion Aachen 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 sowie den Arbeitsplatzdruck sind interkommunal verglichen gering. Die Ursache für die hohen Kosten im Bereich der IT-Grunddienste liegt in den Leistungsfeldern der IT-Standardarbeitsplätze, Netz und Telekommunikation. Denn hier sind die Kosten jeweils höher als bei den meisten geprüften Kreisen.

Die Kosten der belastenden Leistungsfelder machen bei der StädteRegion zusammen über 78 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	StädteRegion Aachen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
IT-Standardarbeitsplätze	1.247	610	934	1.053	29
Netz	520	325	380	486	29
Telekommunikation	387	234	300	405	29

In allen drei Bereichen bei der StädteRegion Aachen sind lediglich die Sachkosten auffällig, nicht die Personalkosten.

Die StädteRegion Aachen setzt insgesamt mehr Telefonendgeräte ein als viele Vergleichskreise. Der Ausstattungsgrad liegt bei knapp 1,36 Telefonendgeräten je IT-Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und damit leicht über dem Median von 1,28. Dass die Anzahl der Telefonendgeräte insgesamt über denen der IT-Arbeitsplätze liegt, ist darauf zurückzuführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeitsplatzbezogene Endgeräte Kosten verursachen. Zudem gibt es neben den standardmäßigen Festnetzgeräten oftmals Doppelausstattungen in Form von Mobiltelefonen.

Die Kostentreiber bei den IT-Standardarbeitsplätzen liegen in den Leistungen, die die regio iT für die StädteRegion erbringt. Fast zwei Drittel entfallen auf die Betreuungsdienstleistungen der regio iT im Full-Service, ein Drittel der Sachkosten entfällt auf die Miete für die Standardhardware und -software. Für die Ausstattung der IT-Standardarbeitsplätze hat die StädteRegion Aachen einheitliche Standards definiert, die regio iT stellt auf dieser Grundlage Standardhardware und -software anforderungsgerecht bereit.

Schlanke, digitale Prozessabläufe erfordern auch eine angemessene technische Ausstattung. Die sich hieraus ergebenden IT-Bedarfe hat die StädteRegion Aachen erkannt und schon teilweise umgesetzt. So hat sie bereits auch viele Arbeitsplätze z. B. wegen des Dokumentenmanagementsystems mit zwei Monitoren ausgestattet.

Ob und inwiefern die StädteRegion bei der IT-Ausstattung Anpassungen vornehmen kann, sollte in Zusammenhang mit den vertraglich vereinbarten Betreuungsleistungen der regio iT betrachtet werden.

Die Netzkosten machen bei der StädteRegion Aachen einen Anteil von rund 23 Prozent der IT-Grunddienste aus. Die Kosten fallen mit 520 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher aus als bei drei Viertel der übrigen Vergleichskreise. Die Kosten, die dem Netzbetrieb der StädteRegion Aachen direkt zugeordnet werden konnten, sind ausschließlich Sachkosten und entfallen fast ausschließlich auf den Hauptdienstleister regio iT.

Eine Rechtfertigung für die Höhe der Netzkosten ist gegeben, da bei der StädteRegion Aachen eine Anbindung an viele Verwaltungsstandorte gegeben ist. Viele Außenstellen wie z. B. 32 Kindertageseinrichtungen in den städteregionsangehörigen Kommunen Baesweiler, Roetgen, Simmerath und Monschau verursachen höhere Kosten für die Netzinfrastruktur und bedeuten auch mehr Aufwand im Vor-Ort-Support. Weniger Standorte würden nicht nur geringere Sachkosten nach sich ziehen, sondern auch weniger Personalressourcen binden. Die Netzinfrastruktur der

StädteRegion Aachen ist darüber hinaus von einem hohen Standard geprägt und alle wesentlichen Verbindungen sind redundant ausgelegt.

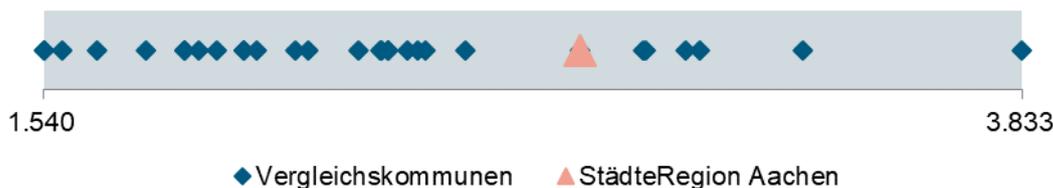
3.3.2.2 Fachanwendungen

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.

Die Fachanwendungskosten der StädteRegion Aachen machen einen Anteil von rund 56 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten der StädteRegion Aachen betragen rund 2.796 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Dass die Kennzahlenausprägung durch die höhere Verteilmenge begünstigt ist, relativiert diese Kosten. Dennoch liegen sie oberhalb des Median von 2.329 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Mehr als zwei Drittel der Fachanwendungskosten entfallen auf die Leistungen der regio iT.

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. Die StädteRegion Aachen ist bei dieser Umsetzung weiter als viele Vergleichskreise.

Inwiefern die eingesetzten IT-Systeme und -Verfahren die Verwaltungsprozesse der StädteRegion Aachen unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Die StädteRegion Aachen sollte aber systematisch und prozessorientiert die Kosten und den Nutzen ihrer eingesetzten Anwendungen immer regelmäßig prüfen.

Damit die StädteRegion Aachen 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.

→ Empfehlung

Die StädteRegion Aachen sollte die Kostenentwicklung bei der regio iT weiter im Blick halten.

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 sollen 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

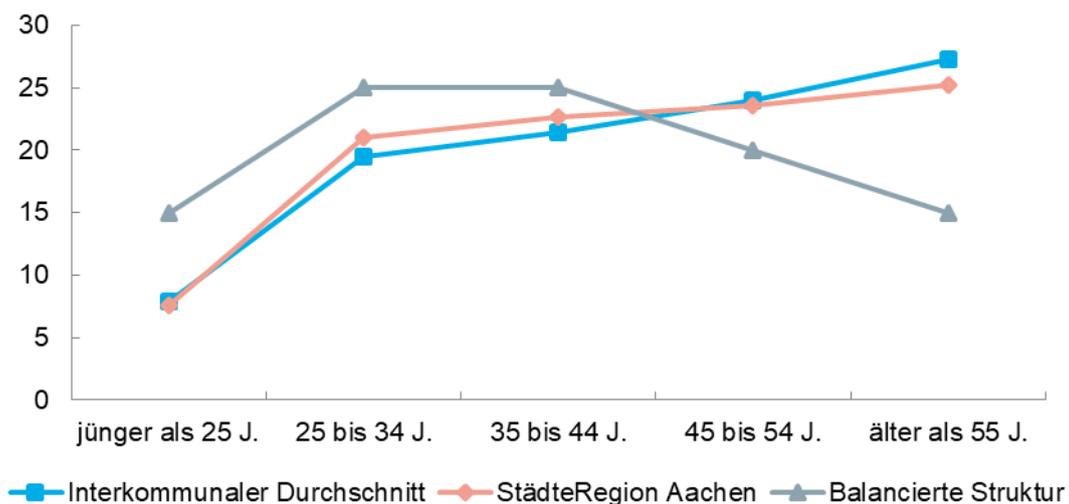
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden 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)¹⁰ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur der StädteRegion Aachen 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.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



Die Altersstruktur der StädteRegion Aachen ist etwas weniger alterszentriert als es im interkommunalen Durchschnitt der Fall ist. Trotz der günstigeren Situation als bei der Mehrheit der

¹⁰ 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

Kreise besteht damit auch bei der StädteRegion Aachen Handlungsbedarf. Ziel ist es, durch geeignete Strategien und Maßnahmen mittel- und langfristig die Risiken für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu minimieren.

- Die Altersstruktur der StädteRegion Aachen gibt zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung mit Priorität voranzutreiben.

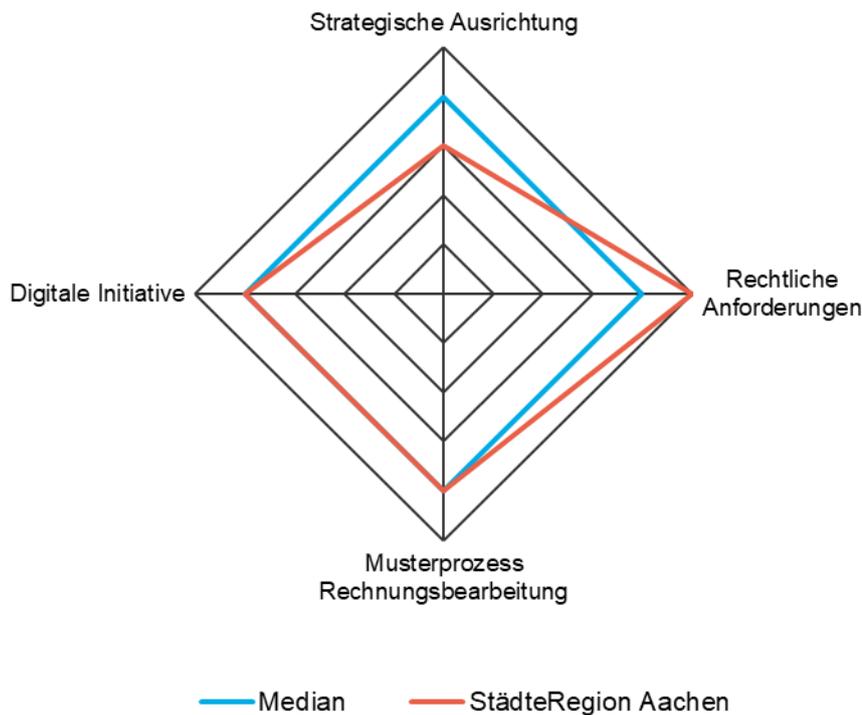
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 der StädteRegion Aachen in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



- Die StädteRegion Aachen erreicht bei ihrer digitalen Transformation einen guten Stand. Daraus resultieren über die Einzelaspekte hinweg noch konkrete strategische Optimierungsansätze, die rechtlichen Anforderungen sind aber voll erfüllt.

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.

→ Feststellung

Die StädteRegion Aachen hat gute strategische Grundlagen für die digitale Transformation ihrer Verwaltung geschaffen, allerdings fehlen noch formelle Aspekte zur zielgerichteten Umsetzung.

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

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

- *Ein Kreis / die StädteRegion sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Ein Kreis / die StädteRegion sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Ein Kreis / die StädteRegion 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 / die StädteRegion seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Die **StädteRegion Aachen** besitzt teilweise eine Digitalisierungsstrategie, die Ziele, Strukturen und Maßnahmen beschreibt. Dabei handelt sich nicht um eine verschriftlichte formelle Gesamtstrategie, sondern um eine jährliche IT-Projektliste die die wesentlichen strategischen Bausteine der Digitalisierung bei der StädteRegion Aachen in einem fortlaufenden Prozess darstellt. Dieser Prozess unterliegt im Laufe der Zeit Veränderungen und muss dementsprechend regelmäßig angepasst werden.

Als Bestandteil des strategischen Vorgehens hat die StädteRegion Aachen im September 2019 einen Lenkungskreis "Digitalisierung" ins Leben gerufen. Darüber hinaus werden IT- und Digitalisierungsthemen in einem eigenen Fachausschuss der StädteRegion Aachen (Ausschuss für Personal, Informationstechnik und Beteiligungen) beraten, so dass auch die Verzahnung strategischer Themen zur Politik gewährleistet ist. Ferner hat die StädteRegion Aachen im Jahr 2020 relevante Dienstleistungen über eine hausweite Abfrage mit anschließender Priorisierung über einen Prozessteckbrief identifiziert. Hieraus wurde eine entsprechende Roadmap entwickelt.

Die Verantwortung für digitale Transformation der StädteRegion Aachen ist verbindlich geregelt, sie erfolgt dezentral. Die StädteRegion Aachen ist sehr dezentral aufgestellt, je dezentraler, also je mehr Beteiligte koordiniert werden müssen, desto höher sind hier auch die Anforderungen um eine zielgerichtete Steuerung zu gewährleisten. Neben der dezentralen Budget- und Personalverantwortung liegt die Verantwortlichkeit für den Einsatz von Informationstechnik als Werkzeug bei den einzelnen Organisationseinheiten. Aufgrund der im Jahr 2014 erfolgten Neustrukturierung der Informationstechnik nimmt das Amt für Digitalisierung und IT aber gleichzeitig die Rolle einer stark zentral steuernden IT ein, was sich sowohl grundsätzlich als auch in der gegenwärtigen Pandemiesituation bewährt hat. Zur Koordinierung und Steuerung der digitalen Prozesse/Projekte wurde der oben bereits erwähnte Lenkungskreis "Digitalisierung" ins Leben gerufen, der aus u. a. Führungskräften aller Dezernate besteht.

Die StädteRegion Aachen bindet ihre Beschäftigten in die Verwaltungsdigitalisierung aktiv ein.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte die verbindlichen Ziele und Maßnahmen in einer formellen Digitalisierungsstrategie festhalten und die Verantwortung für die digitale Transformation aufgrund der dezentralen Strukturen durch klare zentrale strategische Rahmenvorgaben optimieren.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

- ➔ Die StädteRegion Aachen kommt allen geprüften rechtlichen Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. In Bezug auf das bestehende Online-Angebot hat die StädteRegion bereits Maßnahmen ergriffen, um der Intention des Gesetzgebers perspektivisch noch besser gerecht werden zu können. Auch im Hinblick auf eine zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzt sie eine gute Grundlage.

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

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die **StädteRegion Aachen** 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 der StädteRegion Aachen	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Elektronischer Zugang	erfüllt	30 von 31
De-Mail	erfüllt	31 von 31
Online-Angebot	teilweise erfüllt	5 von 31
E-Payment	erfüllt	29 von 31
Elektronische Rechnungen	erfüllt	25 von 31
Roadmap OZG	erfüllt	9 von 31

Die StädteRegion erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert sie den Umsetzungsstand der meisten ge-

prüfen Kommunen. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention diese erfüllt werden. Wie auch bei der StädteRegion Aachen bestehen meist noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden.

Die StädteRegion Aachen hat einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet, stellt den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit, ermöglicht elektronische Bezahlungsmöglichkeiten und kann elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat nicht nur empfangen, sondern auch medienbruchfrei verarbeiten.

Das Online-Angebot der StädteRegion Aachen erreicht gemäß eigener Schätzung meist erst den Reifegrad 1 und 2 nach dem OZG und basiert damit zum großen Teil noch auf Formularen im sogenannten PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden, damit ist es grundsätzlich noch ausbaufähig. Diverse Verwaltungsdienstleistungen sind bereits an das Serviceportal der StädteRegion Aachen angebunden. Die Verwaltung baut derzeit gezielt das Angebot aus, zu ihren Dienstleistungen Form-Solutions-Formulare bereitzustellen, so dass alle Einwohner ihre Anliegen online einreichen können.

Die StädteRegion Aachen sollte nach dem OZG 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 Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. In sogenannten Digitalisierungslaboren entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligte.

Im Gegensatz zu vielen anderen Kreisen hat die StädteRegion Aachen ihren eigenen Weg zur Umsetzung des OZG schon verbindlich beschrieben. Es existiert ein Maßnahmenplan mit einer zeitlichen Umsetzungsplanung (Roadmap).

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**

Die StädteRegion Aachen schöpft die technischen Möglichkeiten zur weitgehenden Automatisierung der Rechnungsbearbeitung noch nicht vollständig aus.

Ein Kreis / die StädteRegion 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 / die StädteRegion 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 / die StädteRegion 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 / der StädteRegion 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 automatisch ergänzen.*
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren eines Kreises / der StädteRegion auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- **Schnittstelle zum Bestellprozess:** *Ein Kreis / die StädteRegion sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** *Im Workflow eines Kreises / der StädteRegion 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 / die StädteRegion aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

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

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

Anforderung	Status der StädteRegion Aachen	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	teilweise erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	teilweise erfüllt	17 von 31
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	17 von 31
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	22 von 31
Schnittstelle zum Bestellprozess	teilweise erfüllt	3 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	teilweise erfüllt	24 von 31

Die StädteRegion Aachen scannt an zentraler Stelle bzw. auch in den Organisationseinheiten eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess der Rechnungsbearbeitung. Aktuell werden die gescannten Rechnungen im PDF-Format in einem digitalen und medienbruchfreien Workflow direkt weiterverarbeitet.

Eine optische Texterkennung setzt die StädteRegion Aachen bereits ein. Allerdings werden die ausgelesenen Rechnungsdaten nicht automatisiert in den digitalen Workflow übertragen. Aktuell ist die Anbindung der Rechnungspostfächer noch in der Umsetzung. Hier nutzen einige Kreise die Möglichkeiten konsequenter und entlasten damit die Sachbearbeitung von einem manuellen Bearbeitungsschritt.

Automatisierte Datenergänzungen, die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze (Dublettenprüfung), elektronische Bearbeitungshinweise und auch der digitale nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in vielen Kreisen technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung. Hier nutzt auch die StädteRegion Aachen bereits die technischen Möglichkeiten.

Die StädteRegion Aachen bildet das Auftrags- und Bestellwesen nur im Bereich Gebäudemanagement über ihr Finanzverfahren – über ein Zusatzmodul – ab. Dadurch kann die StädteRegion Aachen in den meisten Fällen keine Kontierungsinformationen über die Mittelreservierung in den digitalen Workflow übertragen. Zudem kann sie in diesen Fällen auch nicht über eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen gebuchter Bestellung und Eingangsrechnung durchführen.

→ Empfehlung

Die StädteRegion Aachen sollte manuelle Tätigkeiten im Rechnungsbearbeitungsprozess noch weiter reduzieren. Eine Schnittstelle zum Bestellprozess bietet dazu konkrete Ansatzpunkte.

3.3.3.2.4 Digitale Initiative

Die Digitalisierung eröffnet den Kreisen / der Städteregion auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kreise / die StädteRegion hier frühzeitig

initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang noch nicht verpflichtend sind.

- Die StädteRegion Aachen hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, seine Verwaltung zu digitalisieren. Sie befindet sich damit auf einem guten Weg.

Ein Kreis / die StädteRegion 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 / die StädteRegion einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Die **StädteRegion Aachen** hat ein zentrales DMS weitreichend eingeführt. Flankierend nutzt sie E-Akten-Funktionalitäten in zahlreichen Bereichen der Verwaltung.

Die weitere Einführung der E-Akte innerhalb der gesamten Verwaltung steuert die StädteRegion Aachen über einen groben Projektplan mit Zeitvorgaben und Prioritäten. Die Bedarfe der einzelnen Organisationseinheiten zur Einführung der E-Akte sind in einer Gesamtliste erfasst. Aufgrund fehlender Ressourcen ab dem Jahr 2021 wurde die Einführung der E-Akte nur bedarfsorientiert ausgerollt. So lag der Fokus darauf, zunächst in den Ämtern und Stabsstellen die E-Akte einzuführen, die dazu z. B. nach § 9 EGovG NRW gesetzlich verpflichtet sind, weil sie Aufgaben einer Unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahrnehmen. Die noch offenen Bedarfe der Gesamtliste werden Zug um Zug umgesetzt, sobald ausreichend personelle Ressourcen vorhanden sind.

Zudem bietet die StädteRegion Aachen bereits einzelne interne Leistungen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen medienbruchfrei an, verfügt über ein digitales Serviceportal und führt bereits Online-Beratungsgespräche durch.

3.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr der Kreis / die StädteRegion 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 inklusive Informationssicherheit und Datenschutzbetrachtung 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 / der StädteRegion bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

→ **Feststellung**

Die StädteRegion Aachen hat bislang noch kein formalisiertes und systematisches Prozessmanagement aufgebaut.

Das Prozessmanagement eines Kreises / der StädteRegion sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Ein Kreis / die StädteRegion sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er / Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Ein Kreis / die StädteRegion sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis / die StädteRegion sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Ein Kreis / die StädteRegion 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)¹¹ orientieren.*
- **Fachverfahren:** *Ein Kreis / die StädteRegion sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*
- **Interne Vernetzung:** *Ein Kreis / die StädteRegion sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.*

¹¹ 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.

- **Prozessüberblick:** Ein Kreis / die StädteRegion sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Ein Kreis / die StädteRegion sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **StädteRegion Aachen** 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 der StädteRegion Aachen	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	teilweise erfüllt	5 von 31
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	14 von 31
Fachverfahren	erfüllt	29 von 31
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	nicht erfüllt	8 von 31
Stand der Umsetzung	teilweise 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. Dies gilt auch für die StädteRegion Aachen.

Die StädteRegion Aachen weiß um die Bedeutung eines systematischen Prozessmanagements. Eine Digitalisierung, die auf optimierten und technisch unterstützten Prozessen aufsetzt, ermöglicht es Leistungen effizienter zu erbringen und somit demographischem Wandel und Fachkräftemangel zu begegnen.

Die StädteRegion Aachen verfügt aktuell allerdings noch nicht über ausreichende verbindliche Festlegungen. So hat sie ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten im Zusammenhang mit Prozessmanagement noch nicht festgeschrieben. Bisher betreibt die StädteRegion ihr Prozessmanagement eher anlassbezogen, systematische Prozessanalysen werden nicht durchgeführt. Deshalb finden Prozessoptimierungen eher im Zusammenhang mit Organisationsuntersuchungen und nicht durch konkrete Prozessanalysen statt.

Die Wahrnehmung des zentralen Prozessmanagements findet durch das Amt 10.4 (Organisation) im Rahmen von Organisationsuntersuchungen und Organisationsberatungen, zur Unterstützung bei größeren (IT-)Projekten sowie für Grundsatzangelegenheiten statt. Derzeit übernehmen ein bis zwei Vollzeitstellen sämtliche Aufgaben des zentralen Prozessmanagements

der StädteRegion Aachen - das Prozessmanagement ist hier allerdings nur eine von zahlreichen Aufgaben. Darüber hinaus findet im Amt 12 (Amt für Digitalisierung und IT) ein Prozessmanagement im Zusammenhang mit Digitalisierungsvorhaben und IT-Aufgaben sowie auch im Amt 14 statt.

Eine Systematisierung des Prozessmanagements wird sicher zusätzlichen Aufwand erzeugen - in der Erstaufnahme, aber auch in der dauerhaften Pflege. Dies gilt für die zentral zuständige aber auch die dezentralen Organisationseinheiten, denn auch in den dezentralen Einheiten gibt es bei der StädteRegion Aachen Prozessverantwortliche und mit dem Prozessmanagement betraute Mitarbeitende.

Über ein Prozessregister oder eine Prozesslandkarte, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt die StädteRegion Aachen bisher nicht. Ein Überblick ist unabdingbar, um die Prozesse für Analysen sachgerecht priorisieren zu können. Die StädteRegion Aachen hat ihre Verwaltungsprozesse noch nicht abschließend identifiziert und dokumentiert.

Die StädteRegion Aachen hat bereits ein Fachverfahren im Einsatz und nutzt Modellierungen als Darstellungsform für Prozesse, dabei wird die Modellierungssprache BPMN 2.0 angewendet. Um für die Darstellungsformen einen einheitlichen Standard gewährleisten zu können, gilt das bei der StädteRegion Aachen entwickelte „Handbuch für Prozessmanagement“ als operative Vorgabe. Insbesondere sollte darin noch der Detaillierungsgrad beschrieben werden. Geplant ist dabei ein zweckorientierter Genauigkeitsgrad je nach Akteur und Anlass.

Auch wenn ein systematisches Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Viele Kommunen haben ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Dies ist auch bei der StädteRegion Aachen der Fall. Das Amt 12 ist nicht regelmäßig (systematisch) in Prozessanalysen eingebunden und der Einsatz von Informationstechnik wird nicht in allen Fällen gezielt als Maßnahme zur Prozessoptimierung genutzt.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte dem geplanten Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. Zudem sollte die StädteRegion Aachen ihre Verwaltungsprozesse vollständig identifizieren, priorisieren und dokumentieren.

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 / der StädteRegion rein systemisch. Das heißt, wir betrachten ausgewählte Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die ge-

samte IT-Sicherheitsstruktur der Verwaltung zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen in den Verwaltungen identifiziert werden können.

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

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch die StädteRegion 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.

- ➔ Die Städteregion Aachen stellt eine gute technische IT-Infrastruktur bereit. Das Sicherheitsniveau ist im interkommunalen Vergleich gut.

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 / die StädteRegion 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 der StädteRegion Aachen erfüllt sind.

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

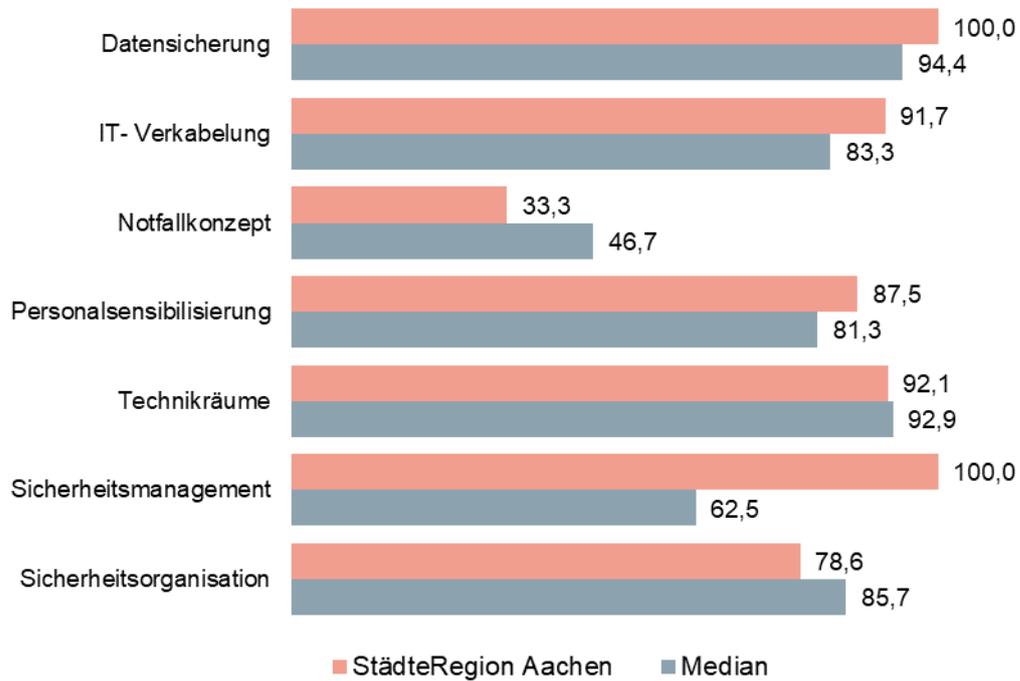
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die StädteRegion Aachen im interkommunalen Vergleich eine Position im oberen Bereich ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 80 Prozent, der Median liegt derzeit bei 76 Prozent.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die StädteRegion Aachen wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Die StädteRegion Aachen erreicht mit diesem Ergebnis den empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent. Das erreichte Sicherheitsniveau wird sich jedoch kurzfristig noch erheblich verbessern. Denn den festgestellten Nachholbedarf im Bereich der Notfallvorsorge hat die StädteRegion Aachen bereits erkannt und entsprechende Maßnahmen ergriffen.

Es wurde ein Beschluss gefasst, mit Augenmaß ein Business Continuity Management (BCM) aufzubauen. Die hierfür zum 01. Januar 2022 eingerichtete Stelle wurde mit einer zertifizierten Fachkraft besetzt, um die Maßnahmen entsprechend anzugehen. Die StädteRegion hat sich hierfür zu einem reaktiven Modell entschieden, also mit einem ersten kleineren Konzept zu beginnen und dieses anhand von neuen Erkenntnissen oder Vorfällen zu erweitern und anzupassen. Der Aufbau des BCM erfolgt in enger Absprache mit dem Dienstleister regio iT, damit eine ganzheitliche Notfallvorsorge gewährleistet werden kann. Durch diese Maßnahmen wird sich der Gesamterfüllungsgrad perspektivisch auf über 90 Prozent erhöhen.

Durch die Teilnahme an verschiedenen Arbeitsgemeinschaften und Foren möchte die StädteRegion Aachen auch anderen Verwaltungen ermöglichen, an den Erkenntnissen des Aufbaus eines BCM teilhaben zu lassen.

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 der StädteRegion Aachen sichern die notwendigen Prüfhandlungen ab. Die Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung und stärkere Qualifikation der Mitarbeitenden 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 / die StädteRegion sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Ein Kreis / die StädteRegion 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 / die StädteRegion 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 Amt 14 der StädteRegion Aachen stellt die notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung sicher. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen geprüften Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspunkte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspunkte	Hat die StädteRegion Aachen diesen Prüfaspunkt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspunkt 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.)	nein	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	nein	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	nein	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 Prüfaspunkte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der StädteRegion sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspunkt, der von allen Kreisen / der StädteRegion gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Die StädteRegion Aachen konnte in den letzten fünf Jahren einzelne dieser Prüfaspunkte aufgreifen. Damit befindet er sich zwar interkommunal in guter Gesellschaft, aber noch nicht in einer guten Position.

Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung besteht vorrangig für die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung. Mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gem. § 94 Abs. 2 GO NRW hat der Gesetzgeber zum 01. Januar 2021 ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachpro-

gramme landesweit einheitlich sicherstellen soll und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduziert. Hierdurch wurde aber auch vom Gesetzgeber bekräftigt, dass es gemäß §§ 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW, 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Somit wurde letztlich auch der Stellenwert der Anwendungsprüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung ausdrücklich bekräftigt und als unverzichtbare Pflichtaufgabe bestätigt. Da die von der gpaNRW zugelassenen Fachprogramme die geforderte Gesetzeskonformität grundsätzlich in der vom Hersteller für den Markt bereitgestellten Form erfüllen, sind die individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“) bei der Implementierungsprüfung der örtlichen Rechnungsprüfung zu berücksichtigen. Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW nach § 94 Abs. 2 GO NRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die örtliche Rechnungsprüfung der StädteRegion Aachen (A 14 - Prüfung und Beratung) bedient sich der örtlichen Rechnungsprüfung der Stadt Aachen im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Der Fachbereich Rechnungsprüfung der Stadt Aachen führt gegen Kostenerstattung die Implementierungsprüfung von prüfpflichtigen Programmen und Verfahren für die StädteRegion Aachen durch. Der Fachbereich Rechnungsprüfung der Stadt Aachen übernimmt für die StädteRegion die Pflichtprüfungen nach § 104 GO NRW (nur die Implementierungsprüfungen), da das Finanzverfahren von der regio iT abgenommen wird. Nach erfolgter Prüfung stellt der Fachbereich Rechnungsprüfung der Stadt Aachen eine Unbedenklichkeitsbescheinigung aus und gibt diese an die StädteRegion Aachen weiter.

IT-Prüfungen werden vereinzelt und überwiegend anlassbezogen, teilweise indirekt über Verwaltungs- und Fachprüfungen, vom Amt 14 (Prüfung und Beratung) durchgeführt. Die Abwicklung erfolgt über Verwaltungs- und Fachprüfer, speziell ausgebildete IT-Prüfer hat die StädteRegion Aachen nicht.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt Amt 14 die Jahresabschlussprüfungen mit IT-Unterstützung durch und setzt dafür ein Fachverfahren für die kommunale Prüfung ein. Die Einführung eines weiteren Fachverfahren ist für das Jahr 2023 geplant.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen in Fachprüfungen. 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 wäre die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen. Die gpaNRW unterstützt die örtliche Rechnungsprüfung daher in ihrem Bestreben, die Massendatenanalyse auszubauen.

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 bei der StädteRegion Aachen ist nach eigenen Angaben nur eine annähernd ausreichende fachspezifische Qualifikation vorhanden. Diese Qualifikationen sind insbesondere bei der Durchführung von Fachprüfungen für die einzelnen Prüfer eine große Herausforderung, da neben den

IT-Kenntnissen in der Finanzsoftware und dem DMS vielfältige IT-Kenntnisse in Fachsoftware erforderlich sind.

→ **Empfehlung**

Die örtliche Rechnungsprüfung der StädteRegion Aachen sollte bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über Fachverfahren 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 steht 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 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 und die jeweilige Schulleitung zuständig. Unmittelbare Aufsichtsbehörden über die Schulen sind die Bezirksregierungen und die staatlichen Schulämter. In diesem Zusammenhang nehmen die Kreise / die StädteRegion Aachen die Dienst- und Fachaufsicht über die Grundschulen sowie die Fachaufsicht über Hauptschulen und bestimmte Förderschulen wahr.

Die Kreise / die StädteRegion Aachen sind für Förderschulen und Berufskollege allerdings selbst als Schulträger für die "äußeren" Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, die Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben die 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**

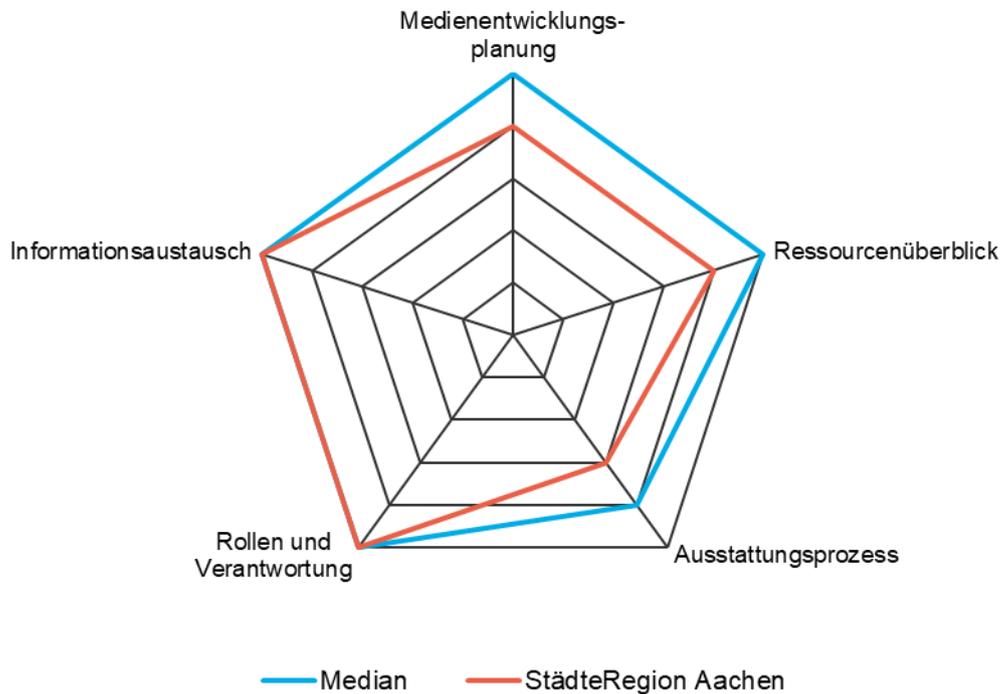
Die StädteRegion Aachen hat für die Digitalisierung ihrer Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Formelle Grundlagen der Ausstattung von Schulen können noch optimiert werden.

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 allgemeine Anforderungen ab:

- **Medienentwicklungsplanung:** Ein Kreis / die StädteRegion 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 / die StädteRegion sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Ausstattungsprozess:** Ein Kreis / die StädteRegion 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 / die StädteRegion 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 / die StädteRegion sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

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

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- Wenngleich eine Medienentwicklungsplanung vorliegt und Verantwortlichkeiten geklärt sind, bestehen Optimierungsbedarfe in der Aussteuerung von Ressourcen und im Ausstattungsprozess.

Die IT-Ausstattung der Berufskollegs, der Förderschulen des Weiterbildungskollegs und der Klinikschule der StädteRegion Aachen basiert auf den einzelnen pädagogischen Medienkonzepten der Schulen. Die Schulen haben auf einen politischen Beschluss hin ihre Medienentwicklungskonzepte vorgelegt. Für die Erstellung (Plausibilität, Vollständigkeit) und die laufende Aktualisierung/Fortschreibung stand und steht ihnen das Euregionale Medienzentrum in Aachen zur Verfügung. Die Inhalte der Medienentwicklungskonzepte fanden Weiterverwendung in den technisch-pädagogischen Einsatzkonzepten, welche durch Schule und Schulträger für den DigitalPakt Schule beim Land NRW vorzulegen waren.

Eine Strategie hinsichtlich Ausstattungen für die gesamte Schullandschaft wurde bewusst nicht entwickelt, damit vor Ort im Sinne der pädagogischen Individualität entschieden werden kann. Für infrastrukturelle Dinge wie die Breitbandanbindung der Schule, der LAN- und WLAN-Versorgung der Räume bzw. der aktiven und passiven Netzwerkkomponenten existiert dagegen ein einheitlicher Ausstattungsstandard, auf dem dann individuell aufgebaut werden kann.

Zur Herstellung der infrastrukturellen Ausstattung existiert eine Projektplanung mit Meilensteinen und Kostenkalkulationen. Bei der Anschaffung der individuell gewünschten Ausstattung mit

Endgeräten usw. können die Schulen auf ein eigenständig vor Ort zu bewirtschaftendes Schulbudget zurückgreifen; außerdem realisiert die Verwaltung alle greifbaren Förderprogramme zur Erweiterung der Ausstattung.

Die StädteRegion Aachen besitzt einen Überblick über die IT-Ausstattung ihrer Schulen und den damit zusammenhängenden Kosten, allerdings nicht an einer zentralen Stelle in der Verwaltung. Ein kostenmäßiger Überblick wird durch die Einbindung der Schulverwaltung in die Beschaffungsprozesse gewährleistet. Eine Übersicht über die beschaffte IT-Ausstattung ist darüber und über die Anlagenbuchhaltung (sofern investive Anschaffung) ebenfalls möglich. Außerdem kann die regio iT die jeweils vor Ort vorhandenen IT-Komponenten mengenmäßig beziffern. Durch die Dezentralität darf eine Steuerung nicht beeinträchtigt werden und keine Risiken entstehen.

Der Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen der StädteRegion Aachen muss von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich geregelt sein und an zentraler Stelle koordiniert werden. Aufgrund der Eigenständigkeit der Schulen hinsichtlich ihrer Ausstattung vor Ort existiert hier keine konkrete Planung mit z. B. festgelegten Beschaffungszyklen. Die Schulen sind jedoch gehalten, ihre IT-Ausstattung vornehmlich bei der regio iT als beauftragten IT-Dienstleister zu beschaffen und alle Anschaffungen der Schulverwaltung zur dortigen Koordination zur Kenntnis zu geben. Im Bereich des Vergabe- und Haushaltsrechts existieren Vorgaben, die dabei zu beachten sind. Die regio iT hält für Beschaffungen über deren Haus einen empfohlenen, jedoch nicht verbindlichen Warenkorb mit Standard-IT-Ausstattung bereit.

Schulübergreifende Bedarfe sind auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten auszusteuern. Wenn nur einzelne Schulen planen, besteht das Risiko, dass sie Skalen und Synergieeffekte nicht vollständig ausgeschöpft werden. Zunächst gilt es immer einen gemeinsamen Nenner zu finden und dann die Bedarfe zu harmonisieren. Erst dann kommt die pädagogische Differenzierung.

Die Schulverwaltung der StädteRegion koordiniert zwar nicht die Bedarfe, jedoch die durch die Schulen durchgeführten Beschaffungen und stellt dabei das Bindeglied z. B. zur Kämmerei dar. Als Besonderheit ist die eigene IT-Abteilung der StädteRegion Aachen (Amt 12) hierin nicht involviert, sondern die Schulverwaltung als Fachamt.

Ein Warenkorb zur Standardisierung und Harmonisierung der regio iT existiert zwar, dieser ist jedoch nicht vollständig und auch nicht verbindlich zur Anschaffung. Der Warenkorb könnte nach eigenen Angaben insbesondere nicht die teils sehr spezifischen und differenzierten IT-Bedarfe eines z. B. technischen Berufskollegs abbilden. Aus diesem Grund machen möglicherweise schulformspezifische Warenkörbe Sinn.

Die Rollen und Verantwortlichkeiten für den Support der Schul-IT sind bei der StädteRegion Aachen klar und verbindlich geregelt. Technisch nicht anspruchsvolle Wartungsaufgaben (First-Level-Support) werden gemäß der Vereinbarung zwischen dem Land NRW und den kommunalen Spitzenverbänden aus dem Jahre 2008 durch die jeweiligen Schulen sichergestellt. Diese Rolle wurde durch die Service Level Agreements, die ab dem 01. Januar 2022 gelten, nochmals geschärft. Hierfür können die Berufskollegs ergänzend auf Schulverwaltungsassistenten des Landes zurückgreifen. Außerdem existiert das den Schulen zur Bewirtschaftung freistehende Schulbudget, mit dem Leistungen bezahlt werden können, die die Service Level Agreements

nicht abdecken. Für die technisch anspruchsvolleren Wartungsaufgaben (Second-Level-Support) hat die StädteRegion Aachen die regio iT beauftragt. Die Beauftragung umfasst auch die Beschaffung von Schul-IT.

Ein systematischer Informationsaustausch zwischen Schule und Schulträger ist bei der Städte-Region Aachen gewährleistet. Es gibt regelmäßig und auch anlassbezogen Abstimmungs-gespräche / Austauschrunden der Schulverwaltung mit den Schulleitungen, den IT-Koordinatoren / Medienbeauftragten der Schulen, dem Euregionalen Medienzentrum und der regio iT. Darüber hinaus finden regelmäßige Schulleiterbesprechungen und IT-Koordinatoren-Besprechungen mit der Schulverwaltung sowie anlassbezogene Austausche mit einzelnen Akteuren statt. Mit Inkrafttreten des neuen Service Level Agreements ab dem 01. Januar 2022 wurde außerdem ein "Qualitätszirkel" unter Mitwirkung von Schulleitungen und der Schulverwaltung etabliert, um die Wirksamkeit der Service- und Supportvereinbarungen regelmäßig zu evaluieren und zu verbessern, auch hinsichtlich der Personalressourcen der regio iT für den Support. Dem werden quartalsweise Abfragen bei den Schulen zu der Zufriedenheit vorangehen.

→ **Empfehlung**

Die Städteregion Aachen sollte prüfen, ob Abstimmungsprozesse zur Ausstattung der Schulen durch eine zentrale Koordination und Steuerung an einer zentralen Stelle, möglicherweise im Amt 40, besser harmonisiert werden können und verbindlichere Vorgaben den Prozess erleichtern können.

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	Die organisatorischen und instrumentellen Rahmenbedingungen der StädteRegion Aachen bieten eine gute Grundlage, um die IT zielgerichtet zu steuern. Formell gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten.	99	E1	Die StädteRegion Aachen sollte ihre bereits vorhandenen strategischen Grundlagen in einer formalisierten IT-Gesamtstrategie bündeln und vorhandene Dienstanweisungen überarbeiten.	100
F2	Die StädteRegion Aachen stattet ihre Arbeitsplätze zu vergleichsweise hohen Kosten mit IT aus. Es bestehen aber keine nennenswerten Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren, ohne dadurch die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.	101	E2	Die StädteRegion Aachen sollte die Kostenentwicklung bei der regio iT weiter im Blick halten.	108
F3	Die StädteRegion Aachen hat gute strategische Grundlagen für die digitale Transformation ihrer Verwaltung geschaffen, allerdings fehlen noch formelle Aspekte zur zielgerichteten Umsetzung.	112	E3	Die StädteRegion Aachen sollte die verbindlichen Ziele und Maßnahmen in einer formellen Digitalisierungsstrategie festhalten und die Verantwortung für die digitale Transformation aufgrund der dezentralen Strukturen durch klare zentrale strategische Rahmenvorgaben optimieren.	113
F4	Die StädteRegion Aachen schöpft die technischen Möglichkeiten zur weitgehenden Automatisierung der Rechnungsbearbeitung noch nicht vollständig aus.	116	E4	Die StädteRegion Aachen sollte manuelle Tätigkeiten im Rechnungsbearbeitungsprozess noch weiter reduzieren. Eine Schnittstelle zum Bestellprozess bietet dazu konkrete Ansatzpunkte.	117
F5	Die StädteRegion Aachen hat bislang noch kein formalisiertes und systematisches Prozessmanagement aufgebaut.	119	E5	Die StädteRegion Aachen sollte dem geplanten Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. Zudem sollte die StädteRegion Aachen ihre Verwaltungsprozesse vollständig identifizieren, priorisieren und dokumentieren.	121

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der StädteRegion Aachen sichern die notwendigen Prüfhandlungen ab. Die Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung und stärkere Qualifikation der Mitarbeitenden noch effizienter erfolgen.	124	E6	Die örtliche Rechnungsprüfung der StädteRegion Aachen sollte bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über Fachverfahren ausgewertet werden müssen. Dies bedingt eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.	127
F7	Die StädteRegion Aachen hat für die Digitalisierung ihrer Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Formelle Grundlagen der Ausstattung von Schulen können noch optimiert werden.	128	E7	Die Städteregion Aachen sollte prüfen, ob Abstimmungsprozesse zur Ausstattung der Schulen durch eine zentrale Koordination und Steuerung an einer zentralen Stelle, möglicherweise im Amt 40, besser harmonisiert werden können und verbindlichere Vorgaben den Prozess erleichtern können.	131

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der StädteRegion Aachen 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) inkraftgetreten. 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

Die **StädteRegion Aachen** wird durch die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen weniger belastet als andere Kreise. Dennoch hat sie im Zuständigkeitsbereich des städteregionalen Jugendamtes einen **hohen Fehlbetrag HzE** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die **sehr hohe Falldichte HzE** belastet hierbei in besonderem Maße den Fehlbetrag. Die Fallzahlen sind sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich hoch und von 2019 nach 2020 weiter angestiegen. Dies führt auch zu hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger bestehen.

Bei der Betrachtung der einzelnen Hilfearten fällt auf, dass die hohen Fallzahlen und einwohnerbezogenen Aufwendungen in fast allen Hilfearten vorhanden sind. Die Aufwendungen für den einzelnen Hilfsfall sind hingegen insgesamt eher niedrig.

Das Kreisjugendamt verfügt bislang über keine ausformulierte **Gesamtstrategie** für die erzieherischen Hilfen mit hinterlegten Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen. Das Jugendamt möchte zukünftig eine Gesamtstrategie erarbeiten.

Ein umfassendes **Finanzcontrolling** gibt es im Jugendamt noch nicht. Im Finanzcontrolling wird lediglich eine Budgetkontrolle im Hinblick auf die Haushaltsansätze durchgeführt und mit Fallzahlen gesteuert. Quartalsweise wird in allen Organisationseinheiten der StädteRegion ein Budgetbericht erstellt, in dem Abweichungen von Haushaltsansätzen dargestellt werden. Es wird noch nicht mit Zielen und Kennzahlen gearbeitet. Für eine wirkungsvolle Steuerung sind regelmäßige Auswertungen von Kennzahlen mit Finanzbezug wichtig, um Ursachen für steigende Aufwendungen oder Fallzahlen zu ermitteln sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen. Zuletzt wurde im Jahr 2019 mit Daten von 2018 ein Jahresbericht HzE erstellt. Hierin wurden keine Kennzahlen, aber Entwicklungen der Fallzahlen sowie fachlich-pädagogische Aspekte dargestellt und erläutert. Das Jugendamt will die jährliche Berichterstattung ab 2023 in weiterentwickelter Form wiederaufnehmen, die aufgrund der Corona-Pandemie ausgesetzt wurde. Im Rahmen der Erarbeitung der Gesamtstrategie möchte das Jugendamt auch die Steuerung durch Ziele und Kennzahlen ergänzen und damit auch die Kostenentwicklung transparenter machen.

Im Rahmen des **Fachcontrollings** betrachtet das Jugendamt innerhalb eines Hilfefalls die Wirksamkeit der Hilfe und die Erreichung der gesetzten Ziele. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung erstellt der Leistungserbringer einen Bericht zur Zielerreichung. In den Hilfeplangesprächen werden zudem der Hilfeverlauf und die bisherige Zielerreichung durch die Beteiligten im Gespräch bewertet. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, zu Abbrüchen oder trägerbezogene Auswertungen erfolgen nicht. Diese Auswertungen könnten aber wertvolle Informationen liefern. Für das Fachcontrolling soll zukünftig mehr Personal eingesetzt werden, um zusätzliche Auswertungen zu machen sowie Verfahrens- und Qualitätsstandards zu erarbeiten bzw. weiterzuentwickeln. Die aktuelle Stelle des Fachcontrollings im Jugendamt schließt die Entgeltvereinbarungen ab, führt das Anbieterverzeichnis und nimmt an den Fallkonferenzen teil, um bei der Auswahl des Leistungsanbieters zu unterstützen. Weiterhin werden durch das Fachcontrolling auch Prozesskontrollen durchgeführt.

Das Jugendamt setzt eine Jugendamtssoftware ein. In dieser sind alle zu verwendenden Vordrucke hinterlegt. Auch die Bearbeitung erfolgt bereits in hohem Umfang mit der Software, auch wenn noch keine vollständige elektronische Aktenführung vorliegt. Die Fachkräfte des ASD haben eine gute technische Ausstattung mit vollständig mobilen Arbeitsplätzen. Ab 2023 wird ein zusätzliches Modul des Fachverfahrens eingesetzt, das die Fallbearbeitung und das Controlling verbessern soll.

Die StädteRegion Aachen hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung eine Arbeitshilfe Gremium, in der die Prozesse und Abläufe des Hilfeplanverfahrens verbindlich beschrieben sind. Diese ist nicht mehr aktuell, findet aber noch Anwendung. Zusätzlich gibt es eine Verfügung zur Fallinstallation mit einigen weiteren aktuellen Regelungen. Im Januar 2023 wurde mit einer Überarbeitung der Arbeitshilfe Gremium und der Entwicklung eines aktuellen Handbuchs begonnen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Viertes 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 tiefere Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

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

In der Städteregion Aachen wird bei Mehrfachhilfen für jede Hilfe ein separates Hilfeplanverfahren durchgeführt. Dies wirkt sich auf die Fallzahlen, vor allem im ambulanten Bereich, erhöhend aus. Andere Jugendämter fassen Mehrfachhilfen in einem Fall bzw. Hilfeplanverfahren zusammen.

Die Prüfung bezieht sich auf die Kreise/die Städteregion in Nordrhein-Westfalen (NRW) mit einem Kreisjugendamt. Vier der insgesamt 31 Kreise/der Städteregion 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/der Städteregion enthalten.

Es wurde im Rahmen der Prüfung für alle Grunddaten die Zeitreihe von 2017 bis 2020 abgefragt. Das Jugendamt der Städteregion Aachen hat nur Daten für die Jahre 2019 und 2020 zur Verfügung gestellt, da der Aufwand aufgrund von Stellenvakanzen im Bereich des Controllings

nicht leistbar war. Deshalb kann keine weitergehende Zeitreihe in die Analyse der Kennzahlen einbezogen werden.

Das Jugendamt der StädteRegion Aachen hat darauf hingewiesen, dass aufgrund einer Neustrukturierung des Amtes und wegen gleichzeitiger Stellenvakanzen in zentralen Funktionen wie der Leitung des ASD, der Budgetsachbearbeitung/des Finanzcontrollings und der zentralen Aufgaben zum Zeitpunkt der Prüfung die erforderlichen Daten und Angaben sowohl qualitativ als auch quantitativ nur verzögert und nicht vollständig zur Verfügung gestellt werden konnten.

Die gpaNRW verwendet bei allen einwohnerbezogenen Kennzahlen die jeweiligen Einwohnerzahlen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes/des Jugendamtes der StädteRegion.

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 die StädteRegion Aachen.

4.3 Strukturen

- Die StädteRegion Aachen ist bei fast allen betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen vergleichsweise begünstigt. Dies kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung auswirken. Das Jugendamt der StädteRegion betreut vergleichsweise deutlich weniger Einwohner unter 21 Jahre und Kommunen als die meisten Kreise.

Strukturen in der StädteRegion Aachen 2020

Kreis	
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes der StädteRegion Aachen	62.838
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes der StädteRegion Aachen	12.799
Anzahl vom Jugendamt der StädteRegion Aachen betreute Kommunen	4
Anzahl Kommunen in der StädteRegion Aachen	10
Gebietsfläche der StädteRegion Aachen in ha	70.691

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	62.838	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	12.799	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	4	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	10	7	10	11	15	24	27

	Städte-Region Aachen	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Gebietsfläche des Kreises in ha	70.691	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Der **StädteRegion Aachen** gehören zehn kreisangehörige Kommunen an. Das Jugendamt der StädteRegion ist für vier dieser Kommunen zuständig. Es handelt sich um die Städte Monschau und Baesweiler sowie die Gemeinden Simmerath und Roetgen. Alle anderen Kommunen der StädteRegion haben ein eigenes Jugendamt. Die StädteRegion Aachen liegt mit der Anzahl der vom Jugendamt der StädteRegion betreuten Kommunen über dem Minimum des Vergleiches.

Mit einer Gebietsfläche von 70.691 ha liegt die StädteRegion am ersten Viertelwert des interkommunalen Vergleiches der Kreise/der StädteRegion. 75 Prozent der Kreise haben eine größere 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. In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind die Anfahrtswege bei zentraler Unterbringung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die Familien länger. Dem kann ggf. organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnet werden. Eine Belastung für ein Kreisjugendamt kann auch vorliegen, wenn ein Kreis/die StädteRegion nur für wenige Kommunen als Kreisjugendamt zuständig ist und diese zusätzlich weit voneinander entfernt liegen. Die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote wird durch die Gebietsfläche beeinflusst, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind.

Das städteregionale Jugendamt betreut insgesamt eine eher kleine Gebietsfläche. Allerdings befinden sich drei der betreuten Kommunen ganz im Süden (Monschau, Simmerath und Roetgen), die Stadt Baesweiler wiederum ganz im Norden der StädteRegion. Das Jugendamt begegnet der Lage der Kommunen damit, dass der ASD sozialräumlich organisiert ist und regelmäßige Sprechstunden in den Kommunen vor Ort anbietet. Untergebracht ist der ASD aber grundsätzlich zentral in Aachen. Die Präsenz der Sozialen Dienste vor Ort wird sukzessive ausgebaut.

Die Stadt Baesweiler im Norden weist andere Problemlagen auf als die eher ländlich geprägten Kommunen in der Eifel im Süden der StädteRegion. In Baesweiler gibt es eine hohe SGB II-Quote und einen höheren Migrationsanteil. Den teilweise unterschiedlichen Strukturen im Nord- und Südteil der StädteRegion begegnet das Jugendamt durch unterschiedliche Angebote und Maßnahmen.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

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

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit

eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der **StädteRegion Aachen** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent*	20,37	18,41	19,63	20,37	21,14	22,02	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent**	3,00	1,00	1,70	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	16,66	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	4,69	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	27

* Kennzahl bezieht sich auf die Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes der StädteRegion.

**Kennzahl bezieht sich auf die StädteRegion Aachen insgesamt.

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

Die StädteRegion Aachen hat im Zuständigkeitsbereich ihres Jugendamtes einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der den Median des Vergleichs mit den anderen Kreisen bildet. Dieser mittlere Anteil hat somit rechnerisch keine relevanten Auswirkungen auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht.

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

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Mit ihrem Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II bildet die StädteRegion Aachen das Minimum des Vergleiches. Dies kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken.

Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung der AKJ TU Dortmund¹² wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt durch Alleinerziehende in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

Die StädteRegion Aachen hat weniger Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger als die Mehrheit der Kreise. Das kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings betrifft diese Kennzahl nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren (Jugendarbeitslosenquote)

Der Anteil der Arbeitslosen nach SGB II von 15 bis unter 25 Jahren ist in der StädteRegion Aachen hoch und liegt über dem dritten Viertelwert im Vergleich. Dies kann sich auf das Leistungsspektrum der Hilfen zur Erziehung belastend auswirken. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft aber lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

Die StädteRegion Aachen ist dem Jugendamtstyp 3 und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine sehr geringe Kinderarmut. Insgesamt betrachtet haben von den Kreisen/der StädteRegion mit Kreisjugendamt 25 Kreise eine sehr geringe Kinderarmut und zwei eine geringe Kinderarmut. Eine sehr geringe Kinderarmut kann eine Entlastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten.

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

- Der StädteRegion Aachen sind die soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt und es erfolgen regelmäßige Sozialberichtserstattungen zu verschiedenen Themen und Zielgruppen. Darin erfolgen auch Analysen zu den einzelnen Kommunen und Sozialräumen. Das bietet eine gute Grundlage zur Entwicklung spezifischer Angebote und Maßnahmen.

In der **StädteRegion Aachen** erfolgt eine regelmäßige städteregionale Sozialplanung, die alle fünf Jahre insgesamt fortgeschrieben wird und über die eine Berichterstattung für den Städtetag erfolgt. Für einzelne Teilbereiche wird die Sozialplanung in kürzeren Abständen erstellt. Themenfelder der Sozialberichterstattung sind neben Basisinformationen auch Soziodemografie, Sozioökonomie, Bildung, Gesundheit und Integration. Innerhalb dieser Themen erfolgt auch eine zielgruppenspezifische Betrachtung ökonomischer, sozialer und kultureller Faktoren, zum Beispiel auch für Kinder und Jugendliche. Bei der Sozialberichterstattung werden die einzelnen Sozialräume analysiert und ausgewertet. Es werden Basisdaten erhoben, zum Bei-

¹² Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

spiel Strukturdaten wie die Bevölkerungsentwicklung einzelner Altersgruppen, die Bedarfsgemeinschaften nach SGB II. Zusätzlich werden Gesamtindizes zu oben genannten Themenfeldern ausgewiesen.

Diese Strukturdaten werden für die ganze StädteRegion und auch differenziert nach Kommunen und Sozialräumen ausgewertet und analysiert. Daraus werden entsprechende Maßnahmen abgeleitet. Bezogen auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen erstellt das Jugendamt daraus weitere Sozialauswertungen, die dem Jugendhilfeausschuss zur Verfügung gestellt werden. Daraus werden dann Ziele, Handlungsempfehlungen und Maßnahmen für die Kinder- und Jugendhilfe entwickelt.

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.

- In der StädteRegion Aachen gibt es bereits zahlreiche präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit. Zukünftig will das Jugendamt die präventiven Angebote in Form einer Präventionskette für alle Altersgruppen weiter ausbauen. Dafür wurde auch eine neue Koordinationsstelle geschaffen. Die geplante verstärkte Entwicklung weiterer Angebote ist positiv zu bewerten.

Ein Kreis/die StädteRegion 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.

Die StädteRegion Aachen hat bereits ein vielfältiges Angebot präventiver Maßnahmen und niederschwelliger Beratungsangebote für verschiedene Altersgruppen. Eine durchgehende Präventionskette für alle Altersgruppen gibt es bislang noch nicht. Aktuell wird deshalb ein Jugendhilfeplanungsprozess Frühe Hilfen und Prävention initiiert. In diesem Prozess sollen Angebotslücken ermittelt werden und neue Angebote entwickelt werden. Ziel ist es, flächendeckende Angebote für alle Altersgruppen aufzubauen und regelmäßig weiterzuentwickeln.

Es gibt bisher unter anderem einen Willkommensbesuchsdienst, einen Familienhebammen-dienst (gesundheitsorientierte Familienberatung), Eltern-Cafés, Patenprojekte. Außerdem sind Angebote an Schulen und in Kindertageseinrichtungen zur Prävention gegen sexuellen Missbrauch und zu Erziehungsthemen vorhanden. Es gibt Aktionen zur Gesundheit, Familienzentren, Maßnahmen zur Suchtprävention sowie Elternbildung. Hinzu kommen Angebote aus dem Kinder- und Jugendförderplan und aus dem Bereich Übergang von der Schule in den Beruf.

Das Jugendamt der StädteRegion nimmt seit 2022 an dem Landesprojekt „Kinderstark – NRW schafft Chancen“ (früher: „Kommunale Präventionsketten“) teil. Das Landesprojekt soll ein gelingendes Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen unterstützen und fördern. Dies soll mit

Hilfe kommunaler Präventionsketten, mit einer kommunalen Gesamtstrategie, einer bereichsübergreifenden Kooperation, gemeinsam in einem Lernnetzwerk mit Hilfe hauptamtlicher Koordinatoren/-innen geschehen¹³.

Im Jahr 2019 wurde im Jugendamt der StädteRegion eine Stelle für eine Koordinationskraft für Netzwerkarbeit und Prävention eingerichtet. Hier sollen alle Angebote der Präventionskette und der Netzwerke zukünftig zusammenlaufen, gesteuert und koordiniert werden.

Im Bereich Frühe Hilfen gibt es im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes der StädteRegion je zwei Netzwerke Frühe Hilfen für den Nord- und für den Südkreis der StädteRegion. Hierin sind diverse Akteure eingebunden, wie zum Beispiel Gesundheitsamt, Schwangerschaftsberatungsstellen, Kinderärzte, Hebammen, Jobcenter, Beratungsstellen, Kindertageseinrichtungen, Familienzentren, Erziehungsberatung, ein Krankenhaus mit Geburtsstation, Polizei etc. Der Schwerpunkt dieser Netzwerke betrifft die Altersgruppe bis vier Jahre. Darüber hinaus gibt es diverse Arbeitsgemeinschaften und -kreise, wie zum Beispiel zwei Arbeitskreise Prävention im Nord- und Südkreis mit Schwerpunkt ab Grundschulalter sowie den Arbeitskreis Jugendhilfe-Schule.

Außerdem hat die StädteRegion Aachen gemeinsam mit den anderen Jugendämtern im Gebiet der StädteRegion und dem Gesundheitsamt ein Netzwerk „Im Blick“ gegründet. Dieses Netzwerk besteht schon seit einigen Jahren und soll zur Koordination und Standardisierung der frühen Hilfen und des Kinderschutzes sowie einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung dienen. Außerdem soll das Netzwerk ein Informationsmanagement zwischen der Steuerungsgruppe, den Arbeitsgemeinschaften und den lokalen Netzwerken ermöglichen, einen Ideenaustausch zwischen den lokalen Netzwerken vereinfachen sowie eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit mit Kampagnen durchführen.

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

- Das Jugendamt der StädteRegion hat eine klare organisatorische Struktur und nutzt in gutem Maße Synergien durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren und Jugendämtern. Die Fachkräfte des ASD werden gut durch technische Ausstattung unterstützt.

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

Das Amt für Kinder, Jugend und Familie und das Schulamt sowie die Schulverwaltung sind in der **StädteRegion Aachen** im Dezernat V untergebracht. Da es sich bei den Aufgaben Schule

¹³ <https://www.kinderstark.nrw/>

und Jugend um teilweise dieselbe Zielgruppe handelt, bietet sich eine enge Zusammenarbeit an, um Synergieeffekte zu nutzen.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist zentral im Jugendamt der StädteRegion Aachen untergebracht. Zusätzlich gibt es wöchentliche Sprechzeiten in gemieteten Räumlichkeiten an drei Tagen in den einzelnen Kommunen bzw. Sozialräumen. Der ASD ist in zwei Teams sozialräumlich organisiert. Hierbei wird regelmäßig die Fallbelastung unter Berücksichtigung der Fahrzeiten geprüft. Besonders komplexe Fälle werden auch im Team nach Erfahrung und Expertise verteilt.

Die Teams haben seit der Organisationsänderung im Sommer 2022 jeweils eine sozialpädagogische Fachkraft als Teamleitung, die auch die Fach- und Dienstaufsicht über die Teams wahrnimmt.

Es sind Spezialdienste für die Vollzeitpflege (Pflegekinderdienst) und für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII eingerichtet. Auch die Spezialdienste bieten Gesprächsmöglichkeiten in den Kommunen an. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist zentral im Jugendamt der StädteRegion in Aachen angesiedelt. Diese prüft unter anderem die Zuständigkeit, kontrolliert und zahlt die Abrechnungen der Leistungsanbieter, prüft und bearbeitet Fallübernahmen und –abgaben und macht Kostenerstattungen sowie Kostenbeitragsforderungen geltend. Die Fallaufteilung erfolgt nach Buchstaben. Eine Unterteilung nach Sozialräumen erfolgt hier nicht.

Teambesprechungen mit allen Fachkräften und der Leitung finden wöchentlich statt. Hier werden auch gesetzliche Änderungen oder Anpassungen der Verfahrensstandards besprochen. Zusätzlich bekommen die Fachkräfte diese auch per Mail übersendet. Auch kollegiale Beratungen mit Fallbesprechungen finden in den jeweiligen Teams im wöchentlichen Turnus statt. Für die sozialpädagogischen Fachkräfte gibt es zudem regelmäßige Supervisionen und Interventionen.

Die StädteRegion legt großen Wert auf eine moderne Ausstattung der ASD-Fachkräfte. Jede Fachkraft hat ein Laptop mit Zugriff auf das Netzwerk und die Jugendamtssoftware. Es ist somit möglich, direkt bei den Familien oder unterwegs Vordrucke auszufüllen und den Fall weiterzubearbeiten. Zusätzlich bekommt jede Fachkraft einen Handscanner, um Unterlagen direkt einzuscannen. Dies unterstützt die Tätigkeit gut und erleichtert auch Vertretungssituationen.

Es gibt keine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für den Bereich der Hilfen zur Erziehung. Deren Aufgaben sind jedoch auf mehrere Arbeitskreise und Gremien verteilt. Eine Vernetzung mit diversen Akteuren der Jugendhilfe findet im Rahmen des Netzwerkes „Im Blick“ statt. Außerdem gibt es Netzwerke für die frühen Hilfen sowie weitere Arbeitskreise und Arbeitsgemeinschaften mit anderen Akteuren der Jugendhilfe. Die neu eingerichtete Koordinationsstelle für Netzwerkarbeit soll die Zusammenarbeit zukünftig noch ausbauen und verstärken. Dies wurde im Abschnitt 4.3.2. „Präventive Angebote“ näher beschrieben.

Es findet eine enge Zusammenarbeit mit den anderen Jugendämtern im Gebiet der StädteRegion Aachen statt. Die städteregionalen Jugendamtskommunen, die Stadt Aachen und die StädteRegion führen regelmäßige Treffen der Jugendamtsleitungen durch. In diesen Konferenzen der Jugendamtsleitungen werden u. a. gemeinsame Standards für die Aufgabenwahrnehmung beschlossen (z. B. Richtlinien für die Wirtschaftliche Jugendhilfe; Standards für Fachleistungsstunden; gemeinsames Vorgehen in der Kindertagesbetreuung), neue Kooperationsmög-

lichkeiten ausgelotet und vereinbart sowie die Ergebnisse diverser städteregionsweiter Arbeitskreise bewertet und in für alle regionsangehörigen Jugendämter geltende Handlungsanweisungen umgesetzt. Auch mit den benachbarten Kreisjugendämtern gibt es regelmäßigen Austausch.

Die StädteRegion Aachen hat bis zum Jahr 2020 an dem Vergleichsring „Jugendhilfe Kreise NRW“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) teilgenommen. Die Teilnahme wurde beendet, da die StädteRegion die Ergebnisse in der Praxis nicht zur Steuerung verwenden konnte.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die StädteRegion Aachen hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt. Einzelne Aufgabenfelder haben bereits mit der Politik abgestimmte strategische Ausrichtungen. Die Erarbeitung einer Gesamtstrategie ist in Planung.

Ein Kreis/die StädteRegion 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/die StädteRegion seine gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss er/sie zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Die **StädteRegion Aachen** hat bisher keine schriftliche Gesamtstrategie und darauf ausgerichtete Ziele und Maßnahmen entwickelt. In einzelnen Arbeitsbereichen gibt es strategische Ausrichtungen und Ziele, die mit dem Kinder- und Jugendhilfeausschuss abgestimmt sind, wie zum Beispiel im Bereich Frühe Hilfen oder Prävention im Bereich sexueller Gewalt. Im Bereich frühe Hilfen erfolgen der Ausbau der Kindertagesbetreuung, Aus- und Fortbildungskonzepte für Kindertageseinrichtungen, Jugendarbeit, Förderung des Jugendvereinssports, Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule, Einrichtung einer gemeinsamen Ombudsstelle für die Jugendhilfe in der gesamten StädteRegion. Zudem gibt es aktuelle Vorhaben, um die Ansprechbarkeit vor Ort in den Jugendamtskommunen zu verbessern. Dies soll frühzeitige Kontaktaufnahme von Familien zum Jugendamt erleichtern und dadurch die Bedarfslagen für den Einsatz kostenintensiver Eingriffshilfen möglichst minimieren. In Simmerath wurde in 2022 ein Familienbüro eröffnet, in dem mit einem multiprofessionellen Team Beratung angeboten wird. Ein ähnliches, aber vom Angebot her umfangreicheres Familienbüro soll im Jahr 2023 in Monschau-Imgenbroich eingerichtet werden. Perspektivisch ist ein solches Modell auch in Baesweiler geplant.

Im Haushaltsplan sind im Produkt 06.02.01 Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe, Amtspflegschaften, Amtsvormund-, Beistandschaften und Hilfen für junge Volljährige zwei Ziele enthalten.

- Ein Erstgespräch für hilfesuchende Familien und damit Einschätzung der Situation soll innerhalb von zwei Wochen nach Kontaktaufnahme erfolgen.

- Der Anteil der Heimunterbringungen liegt jährlich bei maximal 15 Prozent aller Hilfen zur Erziehung (ohne Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII).

Kennzahlen, um die Erreichung dieser Ziele zu messen, sind im Haushalt nicht enthalten und werden auch nicht zur Steuerung ausgewertet.

Das Jugendamt möchte zukünftig eine Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen entwickeln, zusammenführen und verschriftlichen. In einer zukünftigen Gesamtstrategie soll ein bisher auch schon verfolgtes Ziel, nämlich die bestmögliche Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien bei möglichst geringen Kosten, detaillierter ausgearbeitet und mit besseren Steuerungselementen ausgestattet werden. Auch die Steuerung der Hilfen soll intensiviert werden. Hierfür sollen auch die Regelungen für die Fallsteuerung und die Verfahrensstandards überarbeitet bzw. weiterentwickelt und das Fachcontrolling verstärkt werden. Deshalb soll auch der Stellenanteil des Fachcontrollings erhöht werden. Konkretere Verfahrensstandards sollen die Fachkräfte unterstützen und ihnen Sicherheit geben. Hohen fachlichen Standards soll Priorität gegeben werden. Das Jugendamt möchte mit der Gesamtstrategie und darauf ausgerichteten Maßnahmen auch den hohen Steigerungen bei Aufwendungen und Fallzahlen entgegenwirken und eine bessere Kostenkontrolle erreichen.

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

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung wie geplant eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.

4.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der StädteRegion Aachen verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell aber bereits einige Bestandteile vorhanden. Mit Zielen und Kennzahlen wird bisher nicht gesteuert. Durch den weiteren Aufbau des Finanzcontrollings könnte die Steuerung verbessert werden.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen insgesamt und differenziert nach Kommunen bzw. Bezirken aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte der Kreis/die StädteRegion 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/die StädteRegion 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.

Die **StädteRegion Aachen** führt im Rahmen des Finanzcontrollings eine reine Budgetüberwachung durch. Die Steuerung im Jugendamt erfolgt in erster Linie über Fallzahlen. Die Fallzahlen und Aufwendungen werden monatlich ausgewertet. Quartalsmäßig wird ein Budgetbericht erstellt. Hierin wird der Stand der Aufwendungen mit dem im Haushalt veranschlagten Budget abgeglichen und Abweichungen dargestellt. Regelmäßige Auswertungen zu Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung nach Hilfearten gibt es darüber hinaus nicht. Das Jugendamt arbeitet zur Steuerung nicht mit Zielen und Kennzahlen.

Ebenso gibt es über den Budgetbericht hinaus aktuell kein regelmäßiges unterjähriges Berichtswesen. Das Jugendamt hat letztmalig für das Jahr 2019 mit Daten aus 2018 einen Jahresbericht HzE erstellt. Bis zu diesem Zeitpunkt erfolgte jährlich eine Berichterstattung für den Kinder- und Jugendhilfeausschuss. Dies wurde aber während der Corona-Pandemie eingestellt. Zukünftig sollen die Jahresberichte in geänderter Form wieder erstellt werden. In dem Jahresbericht wurde die Entwicklung der Fallzahlen insgesamt, für ambulante und stationär Hilfen und für einzelne Hilfearten dargestellt und erläutert. Auch eine Zeitreihe der Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung ist in dem Bericht enthalten. Zusätzlich werden die Entwicklung der Aufwendungen insgesamt und der monatlichen Fallkosten betrachtet. Aufwendungen einzelner Hilfearten oder weitere Kennzahlen sind in dem Bericht nicht enthalten.

Zukünftig möchte das Jugendamt auch auf die geplante Gesamtstrategie ausgerichtete Ziele und Kennzahlen für eine intensivere Steuerung entwickeln. Gerade aufgrund der hohen Aufwendungen und Fallzahlen ist dies aus Sicht der gpaNRW zu befürworten.

Eine regelmäßige Auswertung der Fallzahlen, eine Budgetkontrolle und der Jahresbericht HzE sind eine erste Grundlage zur Steuerung und zur Abweichungsanalyse. Allerdings kann eine Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten sowie die Bildung von Kennzahlen die Steuerung noch deutlich verbessern. Hierzu sollten zusätzlich steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet und regelmäßig ausgewertet werden. Denkbar sind Kennzahlen zu den Aufwendungen HzE je Hilfefall und je Einwohner unter 21 Jahre sowie Aufwendungen je Hilfefall für einzelne Hilfearten. Auch die Entwicklung der Anzahl der Hilfefälle bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre oder des Anteils ambulanter Hilfen kann wichtige Steuerungsinformationen liefern. Durch regelmäßige Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen sind von der Planung abweichende negative Entwicklungen ebenso wie die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen schneller auszumachen. Diese Entwicklungen können dann analysiert, in einem Berichtswesen aufbereitet und zusammengefasst werden und als Grundlage zur Gegensteuerung oder Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen dienen. Hierzu könnte auch der Jahresbericht durch Kennzahlen aufgewertet werden.

→ **Empfehlung**

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

4.4.4 Fachcontrolling

→ Feststellung

Die StädteRegion Aachen bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine regelmäßigen, aber anlassbezogene fallübergreifende Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern.

Ein Kreis/die StädteRegion 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.

Für das Fachcontrolling hat die **StädteRegion Aachen** eine Stelle im Bereich Verwaltung/Zentrale Aufgaben eingerichtet. Das Fachcontrolling wird an der Entscheidung im Einzelfall beteiligt, nimmt an den Fallkonferenzen und den Gesprächen zur Fortschreibung teil. Die Entgeltvereinbarungen werden durch das Fachcontrolling gemeinsam mit dem Finanzcontrolling und bei Bedarf mit Leitungskräften des ASD und der Zentralen Aufgaben erarbeitet und mit den Anbietern abgeschlossen. Außerdem unterstützt das Fachcontrolling die Fachkräfte des ASD bei der Auswahl der Leistungsanbieter und der Auswahl der Einrichtung im stationären Bereich. Auch das Anbieterverzeichnis wird hier geführt. Das Fachcontrolling der StädteRegion Aachen entwickelt die Vordrucke und Verfahrens- sowie Qualitätsstandards. Der Bereich des Fachcontrollings soll bei der StädteRegion zukünftig weiter gestärkt werden. Es ist in Planung, die Rückführungsarbeit auszubauen und ein Konzept hierfür zu entwickeln. Außerdem sollen ein Bewertungsbogen für die Zielerreichung der Hilfen und der vorhandene standardisierte Trägerbericht überarbeitet werden. Ebenso sollen zusätzliche Qualitätskontrollen eingeführt und standardisiert werden.

Beim Hilfeplangespräch werden für den Einzelfall konkrete Ziele der Hilfe festgelegt. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes wird ein Entwicklungsbericht durch den Leistungsanbieter zur Zielerreichung erstellt. Auch zwischen den festgesetzten Hilfeplanfortschreibungen gibt es intensive Kontakte zwischen dem Jugendamt und den Trägern und bei Bedarf auch Zwischengespräche mit dem Träger und der Familie.

In dem Gespräch zur Hilfeplanfortschreibung werden die Erreichung der Ziele und die Wirksamkeit der Hilfe mit allen Beteiligten besprochen und im Protokoll festgehalten. Einen standardisierten Bewertungsbogen mit Indikatoren von eins bis zehn zur Bewertung der Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfe durch die Beteiligten gibt es bislang bei Hilfefällen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Für die anderen Hilfen wird ein verkürzter Bewertungsbogen eingesetzt. Es soll aber zukünftig ein einheitlicher Bewertungsbogen mit Indikatoren bei allen Hilfen verwendet werden. Vor dem Gespräch über die Hilfeplanfortschreibung reichen die freien Träger einen Entwicklungsbericht ein.

Fallübergreifende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen nicht. Auch weitere regelmäßige Auswertungen zu Laufzeiten, Abbruchquoten und Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden sowie trägerbezogene Auswertungen werden standardmäßig nicht erstellt. Jedoch erfolgen anlassbezogen auch Auswertungen zu Laufzeiten, Abbruchquoten, Anzahl der Fachleistungsstunden etc. für den entsprechenden Einzelfall. In besonders komplizierten Einzelfällen erfolgen auch intensive rückwirkende Fallbetrachtungen und –analysen.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte auch die fallübergreifende qualitative Zielerreichung überprüft werden. Es sollten die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Als Basis dafür bieten sich einheitliche Bewertungskriterien sowie ein standardisierter Bewertungsbogen an. Es könnte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt und Auswertungen, zum Beispiel nach Trägern differenziert, erstellt werden. Auch Abbruchquoten, Anzahl der Fachleistungsstunden sowie Laufzeiten könnten dargestellt und analysiert werden. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparenter und es können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt werden als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden. Gerade wegen der hohen Aufwendungen und Fallzahlen sowie teilweise langer Laufzeiten der Hilfen erscheint eine transparentere Auswertung dieser Faktoren erforderlich, um die Ursachen zu analysieren und Gegenmaßnahmen entwickeln zu können. Zukünftig ist eine Ausweitung des Fachcontrollings um diese Faktoren geplant.

Die Ergebnisse dieses fallübergreifenden Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentiert werden. Dabei sollten die Ergebnisse des Fachcontrollings mit dem Finanzcontrolling verknüpft werden, damit die finanziellen Auswirkungen, die auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent werden. Der Jahresbericht könnte diesbezüglich erweitert werden. Die Ergebnisse könnten auch für die Qualitätsdialoge mit den Trägern verwendet werden.

→ **Empfehlung**

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

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**

Die StädteRegion Aachen hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Abläufe, Standards und Prozesse verbindlich in einem Handbuch (Arbeitshilfe Gremium) beschrieben. Da dieses nicht mehr aktuell ist, gibt es ergänzend eine Verfügung zur Fallinstallation mit weiteren aktuellen Regelungen. Zurzeit werden die Verfahrensstandards und das Handbuch überarbeitet und aktualisiert. Es sind Vordrucke in der Jugendamtssoftware hinterlegt und die Bearbeitung erfolgt größtenteils elektronisch.

Ein Kreis/die StädteRegion 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.

Die **StädteRegion Aachen** hat ein Handbuch mit Standards und Verfahrensregeln für die Bereiche der HzE, der Eingliederungshilfe und der Hilfen für junge Volljährige ("Arbeitshilfe Gremium"). Es ist allerdings auf dem Stand von 2017 und soll - auch unter Berücksichtigung der aktuellen Änderungen des SGB VIII und des neuen Landeskinderschutzgesetzes – überarbeitet und aktualisiert werden. Dies erfolgt seit Januar 2023 in einer Arbeitsgruppe. Die bisherigen Standards und Verfahrensregeln sind den Mitarbeitenden bekannt und werden bei Einarbeitung von Fachkräften weiter kommuniziert.

Es gibt ergänzend eine Verfügung zur Fallinstallation aus dem Jahr 2020 mit aktuellen zusätzlichen Regelungen. Hierin sind die Rahmenbedingungen der Fallinstallation ambulanter, teilstationärer und stationärer Hilfen sowie der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und für Hilfen für junge Volljährige beschrieben und das Verfahren geregelt. Auch diese Regelungen werden in das Handbuch eingearbeitet werden. Für die Verfahren bei Kindeswohlgefährdung (§ 8a SGB VIII) gibt es städteregionsweit zwischen den Jugendämtern vereinbarte Verfahrensstandards.

Eine schriftliche Darstellung der zu bearbeitenden Prozesse mit Darstellung der Abläufe, der einzelnen Prozessschritte, der Zuständigkeiten, der beteiligten Personen, der Bearbeitungsfristen, Bearbeitungszeiten und der zu verwendenden Vordrucke kann eine qualifizierte und einheitliche Bearbeitung unterstützen. Dies ist in dem vorhandenen Handbuch größtenteils vorhanden. Die Prozesse sind dort textlich beschrieben und werden auch teils durch Ablaufdiagramme veranschaulicht. Die Abläufe und Prozesse sollten auch in dem Jugendamtsprogramm hinterlegt werden.

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

→ **Empfehlung**

Das Handbuch „Arbeitshilfe Gremium“ sollte wie geplant überarbeitet und aktualisiert werden. Dabei sollten alle vorhandenen Regelungen eingearbeitet werden und auch die neuen Regelungen des SGB VIII Berücksichtigung finden

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Die StädteRegion Aachen hat verbindliche Regelungen für das Hilfeplanverfahren in Form einer Arbeitshilfe Gremium sowie einer zusätzlichen Verfügung Fallinstallation. Die Verfahrensstandards werden zurzeit aktualisiert und sollen in einem Handbuch zusammengefasst werden. Auch Wirtschaftlichkeitsaspekte werden berücksichtigt.

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.*

Das Hilfeplanverfahren bei der StädteRegion Aachen hat in der Praxis die nachfolgend erläuterten Abläufe. Die Regelungen sind in der Verfügung Fallinstallation festgeschrieben oder ergeben sich aus der „Arbeitshilfe Gremium“, die aktuell überarbeitet wird.

Zunächst wird in der Falleingangsphase geprüft, ob ein Hilfeplanverfahren eingeleitet wird oder ob andere Maßnahmen zielführend sind. Dazu gehören eine erste Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Leistungsempfängern. Die Zuständigkeit wird durch die WiJu geprüft. Hierfür wurde ein Prüfbogen entwickelt.

Der ASD klärt weiter den Bedarf und die Situation. Entweder erfolgt dann eine Weiterleitung an Dritte, die Einleitung eines Verfahrens einer möglichen Kindeswohlgefährdung oder es werden weitere Beratungen durchgeführt. Wenn der konkrete Bedarf für Hilfen zur Erziehung festgestellt worden ist, dann wird anschließend ein Hilfeplanverfahren eingeleitet.

Weiterhin wird durch die zuständige Fachkraft eine intensive sozialpädagogische Diagnose erstellt und der Bedarf an Hilfen zur Erziehung konkretisiert. Dafür sollen mindestens drei Gespräche mit der Familie inklusive eines Hausbesuchs stattgefunden haben. Für die sozialpädagogische Diagnostik wird aktuell ein neuer Bogen entwickelt. Der Diagnostikbogen muss spätestens drei Werktage vor dem kollegialen Fallaustausch in der Jugendamtssoftware hinterlegt sein.

Bei ambulanten Hilfen wird im Rahmen eines kollegialen Fallaustausches, an dem die Teamkoordination, die zuständige Fachkraft und eine weitere Fachkraft teilnehmen, entschieden. Dabei wird Art und Umfang der Hilfe festgelegt und der Leistungsanbieter ausgewählt. Bei stationären Hilfen findet zusätzlich eine Fallkonferenz statt, an der auch Mitarbeitende des Finanz- und Fachcontrollings und die ASD-Leitung bzw. die Amtsleitung teilnehmen. Die Ergebnisse werden jeweils protokolliert. Sollte kein einvernehmlicher Vorschlag zustande kommen, dann wird der Fall der Amtsleitung zur Entscheidung vorgelegt.

Es gibt Vorgaben, dass neben der vorrangig zu treffenden fachlichen Entscheidung auch Wirtschaftlichkeitsaspekte zu beachten sind. Diese sind zum Teil in der Verfügung festgeschrieben. Andere werden ohne schriftliche Vorgaben in der Praxis gelebt, z.B. der Vorrang ambulanter Hilfen. Für ambulante Hilfen im Leistungsbereich werden laut der Verfügung Fallinstallation zunächst maximal 16 Fachleistungsstunden (FLS) pro Monat bewilligt, im Ausnahmefall 20 FLS, für Hilfefälle der Eingliederungshilfe bis zu 24 FLS. Die Laufzeit der ambulanten Hilfen nach §§ 30, 31 SGB VIII soll 18 Monate nicht überschreiten. Teilstationäre Hilfen werden auch maximal für 18 Monate bewilligt. Bei Hilfen nach § 35a SGB VIII mit Schulbezug erfolgt die Bewilligung zunächst für ein Schuljahr mit der Option einer Verlängerung. Hilfen in Vollzeitpflege werden für ein Jahr bewilligt, wenn eine Rückkehroption besteht, ansonsten länger. Eine Gewährung einer Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII sowie von stationären Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII erfolgt zunächst für sechs Monate. Erst bei festgestellter fehlender Rückführungsmöglichkeit werden jährliche Bewilligungen gemacht. In die Entscheidung in der Fallkonferenz fließen somit nach Abklärung der fachlichen Entscheidung auch wirtschaftliche Aspekte ein.

Bis Mitte 2022 war keine Kostenhierarchie vorgesehen, wenn Hilfen länger als die angestrebte maximale Laufzeit bewilligt werden sollten. Seit Mitte 2022 ist aber die Amtsleitung oder stellvertretende Amtsleitung an jeder Entscheidung über eine Hilfestellung beteiligt. Im Januar 2023 erfolgte durch die Amtsleitung und die stellvertretende Amtsleitung eine Fallrevision aller laufenden Hilfen, um Einsparpotenziale zu identifizieren. In der Neufassung der Arbeitshilfe Gremium wird es eine Kostenhierarchie in den Verfahrensstandards geben. Diese wird sich auf die Höhe der monatlichen Aufwendungen und die Laufzeiten der Hilfen beziehen. Aufgrund der teilweise langen Laufzeiten bei einzelnen Hilfearten und insgesamt hohen Aufwendungen sind diese neuen Regelungen wichtig und positiv zu bewerten.

Wenn ein Leistungsanbieter feststeht, wird das erste Hilfeplangespräch durchgeführt. Daran nehmen die zuständige Fachkraft, die Familie und der Träger teil. Im Hilfeplangespräch wird die Zusammenarbeit zwischen Familie und Träger besprochen und es werden Ziele der Hilfe erarbeitet. Diese werden formuliert und im Hilfeplanprotokoll festgehalten. Die Kosten der Hilfe werden im Protokoll zum Hilfeplangespräch nicht aufgeführt. Enthalten sind aber die Anzahl der bewilligten FLS. Das Hilfeplanprotokoll wird von der zuständigen Fachkraft unterschrieben. Das Finanz- und Fachcontrolling und die WiJu werden darüber informiert. Die Teamkoordination und die ASD-Leitung können das Hilfeplanprotokoll in der Jugendamtssoftware einsehen.

Bei der Fortschreibung, die spätestens nach sechs Monaten erfolgt, werden die Zielerreichung und die Wirksamkeit der Hilfen bewertet. Bislang gibt es nur in Hilfen nach § 35a SGB VIII einen Bewertungsbogen mit Indikatoren von eins bis zehn zur Einschätzung der Zielerreichung. Zukünftig soll bei allen Hilfen ein ähnlicher Bewertungsbogen verwendet werden.

Der Träger ist verpflichtet, im Vorfeld der Hilfeplanfortschreibung einen Bericht bezogen auf die Wirksamkeit der Hilfe und die Zielerreichung zu erstellen. Hierzu wird eine einheitliche Berichtsstruktur entwickelt. In dem Hilfeplangespräch wird über die Zielerreichung mit der Familie gesprochen. Dann werden ggf. die Ziele angepasst und die Ergebnisse im Hilfeplanprotokoll festgehalten.

Die StädteRegion hat bislang kein schriftliches Rückführungskonzept. Die Planung der Rückführung erfolgt individuell. In den Fällen, in denen die Rückführung in die Herkunftsfamilie Ziel der Hilfe ist, werden von Anfang an die Rückföhroptionen geprüft und ggf. auch Maßnahmen, wie eine Elternarbeit, geplant. Hierfür werden auch Ziele im Hilfeplanverfahren vereinbart. Die Erstellung eines Rückführungskonzeptes ist in Planung. Ähnlich wie bei der Rückführung wird es auch bei der Verselbständigung gehandhabt. Nur für den Pflegekinderdienst gibt es ein Verselbständigungskonzept, das mittels des Careleaver-Prüfbogens umgesetzt wird. Für die anderen Hilfearten gibt es dies nicht. Allerdings wird die Verselbständigung spätestens im letzten Schulbesuchsjahr nach Ableistung der zehnjährigen Schulpflicht im Hilfeplanverfahren bearbeitet. Es werden Träger mit Verselbständigungsangeboten ausgewählt.

4.5.1.2 Fallsteuerung

- Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten Prozess gesteuert, der allerdings nur zum Teil verschriftlicht worden ist. Ein Anbieterverzeichnis ist vorhanden. Hierin sind die Kosten und Leistungen der Leistungsanbieter, aber keine Erfahrungen enthalten.

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.*

Das Jugendamt der **StädteRegion Aachen** steuert die Hilfeplanfälle anhand eines strukturierter Prozess. Im Rahmen der Zugangssteuerung findet eine ausführliche Aufklärung des Sachverhaltes sowie die Zuständigkeitsprüfung statt. Es wird zunächst auch geprüft, ob eine Beratung oder andere niederschwellige Unterstützung den Bedarf decken kann oder ob eine Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Nähere Ausführungen zu den einzelnen Verfahrensschritten enthält das Kapitel 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren.

Die WiJu wird direkt bei Falleingang zur Zuständigkeitsprüfung in den Prozess eingebunden. Zur Prüfung der Zuständigkeit verwendet sie einen Prüfbogen, in dem die wichtigsten Fallkonstellationen abgefragt werden. Es besteht ein enger Kontakt und eine Abstimmung zwischen ASD und WiJu. Der ASD informiert die WiJu über Änderungen in den Fällen. In das Hilfeplangespräch ist die WiJu nicht eingebunden, erhält aber im Nachgang alle wichtigen Informationen in Form des Hilfeplanprotokolls.

Das Jugendamt hat die bekannten Anbieter mit Adressdaten, Leistungen und Entgelten in der Fachsoftware hinterlegt. Die Pflege des Anbieterverzeichnisses erfolgt durch das Fachcontrolling. Die Daten sind für alle Fachkräfte jederzeit abrufbar und können somit für die Anbieterauswahl herangezogen werden. Erfahrungswerte mit den Leistungsanbietern erfasst das Jugendamt hier nicht, diese fließen über die Fallbesprechung aber ebenfalls in die Auswahl ein.

Es besteht bei der StädteRegion Aachen im Einzelfall ein enger Kontakt zu den jeweiligen Leistungsanbietern. Es erfolgen regelmäßige Nachfragen und Gespräche. Wenn der Träger Probleme bei der Hilfeerbringung meldet, wird bei der Familie bezüglich der Hintergründe nachgefragt und bei Bedarf erfolgt ein vorgezogenes Hilfeplangespräch. Der Träger ist verpflichtet, bei der Abrechnung einen Stundennachweis vorzulegen, indem neben dem Datum auch die konkrete Tätigkeit in der Fachleistungsstunde sowie deren Dauer einzutragen ist. Die Familie bestätigt die durchgeführten Termine mit ihrer Unterschrift.

Bezüglich der Obergrenzen von Fachleistungsstunden und Begrenzung der Laufzeit wird auf den Abschnitt 4.5.1.1 „Ablauf Hilfeplanverfahren“ verwiesen.

Auswirkungen der Corona Pandemie

Die Corona-Pandemie hat sich auf die Arbeit im Jugendamt in vielfältiger Weise ausgewirkt. Beispielsweise wurde die Homeoffice-Regelung ausgeweitet und die Fachkräfte wurden mit leistungsfähigeren digitalen Endgeräten ausgestattet. Hierdurch konnte flexibel gearbeitet werden. Es wurden außerdem alternative Beratungsformen entwickelt und die Kontaktgestaltung erfolgte kreativ.

Die Fallsteuerung hat sich während der Corona-Pandemie spürbar verändert. Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII fanden in Form von Telefon- bzw. Videoberatungen oder auch in großen Räumlichkeiten in Aachen weiterhin statt. Fallzugänge waren erschwert und wurden aufgrund der zahlreichen Schließungen nicht über die klassischen Partner, wie z.B. Schulen und Kitas, gemeldet. Dennoch gab es Steigerungen bei den Fallzahlen. Gerade auch die Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung sind angestiegen.

Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens wurde auf persönliche Kontakte soweit möglich verzichtet und auf Telefon-/Videokonferenzen umgestellt. Auch die Teamsitzungen und kollegialen Beratungen erfolgten weitestgehend digital. Die Standards im Hilfeplanverfahren konnten während der Corona-Pandemie meistens eingehalten werden. Teilweise kam es zu Verzögerungen in der Hilfeplanfortschreibung.

Auskunftsgemäß konnten alle Standards zur Feststellung einer möglichen Kindeswohlgefährdung eingehalten werden. Zudem wurden notwendige Inaugenscheinnahmen stets mit zwei Fachkräften sowie in jedem Fall in Präsenz durchgeführt.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ Feststellung

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

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

Die WiJu prüft in **der Städteregion Aachen** direkt nach Falleingang die Zuständigkeit. Hierfür gibt es einen Prüfbogen. Das Verfahren für die Zuständigkeitsprüfung ist in der Arbeitshilfe Gremium geregelt.

Für die sich anschließende Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es keine schriftlichen Verfahrensstandards. In der Praxis werden die Kostenerstattungsansprüche nach Aussage des Jugendamtes in allen Fällen bei Antragseingang und bei Änderungen geprüft und regelmäßig geltend gemacht. Zur Kontrolle des Sachstands in den Kostenerstattungsverfahren führt die Wirtschaftliche Jugendhilfe eine Liste mit Angaben zu Hilfeempfänger, Kosten und Dauer der Maßnahme, Grund für die Kostenerstattung (Zuständigkeitswechsel) sowie die veranlassten Maßnahmen zur Durchsetzung. Diese Liste wird vierteljährlich der Amtsleitung vorgelegt.

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

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte auch für die Prüfung von möglichen Kostenerstattungsansprüchen schriftliche Prozessbeschreibungen und Verfahrensstandards entwickeln.

4.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene, prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte und das Fachcontrolling statt. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.

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.

Bei der **StädteRegion Aachen** finden prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie über die zu verwendenden Vordrucke und die in der Praxis gelebten Verfahrensstandards statt. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch die kollegiale Beratung bzw. die Fallkonferenz gewahrt. Bei allen Hilfen ist die jeweilige Teamleitung beteiligt. Stationäre Hilfen, Mehrfachhilfen, ggf. Auslandsunterbringungen sowie komplexe Fälle werden unter Mitwirkung der Arbeitsgruppenleitung oder Amtsleitung oder der stellvertretenden Amtsleitung entschieden.

Aktenkontrollen führt die ASD-Leitung oder die Amtsleitung nur anlassbezogen durch, aber nicht regelmäßig. Diese Kontrollen werden nicht schriftlich dokumentiert.

Die Leitung des ASD bzw. die Amtsleitung bekommt keine automatisierte Meldung, wenn Hilfefälle nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschrieben werden. Es gibt keine Warnlisten bei nicht erfolgter Fortschreibung. Die Fachkräfte des ASD führen eine Wiedervorlage, die nur für sie selber einsehbar ist. Grundsätzlich kann in der Fachsoftware eine Wiedervorlage hinterlegt werden. Manche Fachkräfte nutzen dies, andere legen die Wiedervorlage in Outlook an. Vorgaben gibt es hierzu nicht.

In der Fachsoftware werden die Hilfefälle befristet angelegt, so dass sie nach Ablauf weiterbearbeitet werden müssen. Da auch die WiJu in das Verfahren eingebunden ist, erfolgt dadurch eine zusätzliche Kontrolle der rechtzeitigen Fortschreibung.

Die Jugendamtssoftware liefert einzelne technische Plausibilitätsprüfungen. So müssen einzelne Prozessschritte und Vordrucke verwendet werden, um den Fall weiter zu bearbeiten. Das Fachcontrolling überprüft, inwieweit die Fachsoftware vollständig geführt wird und weist bei Mängeln die Fachkraft darauf hin. Diese Kontrollen erfolgen anlassbezogen. Weitere prozessintegrierte Kontrollen gibt es nicht. Zukünftig soll das Fachcontrolling bei der StädteRegion Aachen gestärkt werden und auch Qualitätskontrollen entwickelt und standardisiert werden. Das ist aus Sicht der gpaNRW zu befürworten.

Stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen finden bei der StädteRegion Aachen im Bereich Hilfe zur Erziehung nicht statt. Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch

regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl im ASD als auch in der WiJu erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Kontrollen und Checklisten sollten dazu erstellt werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen installieren und hierfür Standards entwickeln. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.

4.6 Personaleinsatz

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

- Das Jugendamt hat für die Fachkräfte des ASD und den Spezialdienst Eingliederungshilfe eine Personalbemessung durchgeführt. Für die WiJu ist inzwischen auch eine Personalbemessung erfolgt. Für neue Fachkräfte erfolgt eine intensive Einarbeitung, die in einem Leitfaden geregelt ist.

Ein Kreis/die StädteRegion 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.

Das Jugendamt der **StädteRegion Aachen** hat in einer Projektgruppe für den ASD im Jahr 2019 und für den Spezialdienst Eingliederungshilfe im Jahr 2021 eine Personalbemessung durchgeführt. Die Bemessung erfolgte mit einem Verfahren zur Fallbemessung, das sowohl die fachlich gebotenen Qualitätsstandards als auch eine Optimierung der Arbeitsprozesse hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Effektivität berücksichtigt. Fallgruppen und Tätigkeiten wurden hierfür systematisch erfasst durch eine Ermittlung der Zeitanteile für einzelne Tätigkeiten und den daraus errechneten Jahresarbeitsstunden. Für die WiJu ist im Jahr 2021 auch eine Personalbemessung durchgeführt worden. Die Bemessungen sollen regelmäßig fortgeschrieben werden.

Eine Personalbedarfsplanung mit Berücksichtigung von Fluktuationen erfolgt in der StädteRegion Aachen für alle Fachämter. Hierbei werden nur geplante Fluktuationen berücksichtigt.

Die Ist-Stellenbesetzung stimmt mit den Soll-Stellen überein. Grundsätzlich hat das Jugendamt aber auch Fluktuationen zu verzeichnen. Aktuell ist der Bestand der Mitarbeiter weitestgehend konstant.

Wenn neue Fachkräfte kommen, wird auf die Einarbeitung viel Wert gelegt. Diese erfolgt für die ASD-Fachkräfte innerhalb der einzelnen ASD-Teams. Es gibt einen Leitfaden für die Einarbeitung. Die Einarbeitung ist in mehrere Phasen aufgeteilt. In der Vorphase erhält die neue Fachkraft eine Arbeits- und Willkommensmappe mit allen wichtigen Regelungen und Unterlagen. Außerdem werden alle Arbeitsmittel zur Verfügung gestellt sowie die konkrete Einarbeitung im

Team geplant. In der ungefähr einwöchigen Ankommensphase wird die neue Fachkraft in allgemeine Dinge eingearbeitet. Hierzu gehört unter anderem auch die Schulung in der Jugendamtssoftware. Eine praxisbegleitende Fachkraft wird der neuen Fachkraft als Mentor bzw. Mentorin an die Seite gestellt. Danach beginnt die Hospitations- und Orientierungsphase, die zwischen ein und drei Wochen dauert. Dem schließt sich die ungefähr vier Wochen dauernde Einarbeitungsphase an. Danach kommt die Verselbständigungsphase von ungefähr 12 Wochen. Die neuen Fachkräfte werden intensiv begleitet und bekommen viel Zeit, sich in die neue Tätigkeit einzufinden. Zunächst werden die Hilfefälle der erfahrenen Fachkraft gemeinsam bearbeitet und die neue Fachkraft geht zu Terminen mit. Dabei werden die Prozesse und Standards erläutert. Später bekommt die neue Fachkraft dann eigene Hilfefälle mit intensiver Begleitung und Reflexion durch die erfahrene Fachkraft. Die Zeitpunkte, wann die jeweils nächste Phase der Einarbeitung begonnen wird, werden individuell festgelegt.

Für jede neue Fachkraft ist auch ein Besuch des Seminars „Neu im ASD“ obligatorisch. Auch nach der Einarbeitung stehen allen Mitarbeitenden Fortbildungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	125	84	125	140	178	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.

Für den ASD wurden im Jahr 2020 inklusive aller Spezialdienste 18,95 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der WiJu waren es für 2020 insgesamt 4,60 Vollzeit-Stellen, die im Vergleich berücksichtigt worden sind. Im Jahr 2019 waren im ASD 15,63 Vollzeit-Stellen vorhanden und in der WiJu 4,21 Vollzeit-Stellen.

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.

- Die Fachkräfte des ASD der StädteRegion Aachen erreichen bei den bearbeiteten Hilfefällen je Vollzeit-Stelle den gpa-Richtwert. Eine eigene Personalbemessung liegt vor.

Im ASD werden durchschnittlich 30 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das liegt unterhalb des Median des Vergleiches, aber am Richtwert der gpaNRW. Berücksichtigt wurden für das Jahr 2020 insgesamt 575,24 Hilfeplanfälle. Im Jahr 2019 wurden 33 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet bei insgesamt 521,25 Hilfefällen.

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 der StädteRegion Aachen bildet in 2020 bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle den ersten Viertelwert und liegt unterhalb des gpa-Richtwertes. Es werden je Vollzeit-Stelle weniger Fälle bearbeitet als bei den meisten Kreisen. Eine eigene Personalbemessung wurde im Jahr 2021 durchgeführt.

Die WiJu hat im Jahr 2020 durchschnittlich 125 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit liegt die StädteRegion Aachen am ersten Viertelwertes des Vergleiches und unterhalb des gpa-Richtwertes. Berücksichtigt wurden 575,24 Hilfeplanfälle und 4,60 Vollzeit-Stellen in 2020. Im Jahr 2019 wurden mit 4,21 Vollzeit-Stellen rund 521,25 Fälle bearbeitet. Im Jahr 2019 läge die Kennzahl somit ebenso bei 124 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die StädteRegion Aachen weist im Jahr 2020 einen hohen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren für Hilfen zur Erziehung auf. Dieser wird hauptsächlich durch hohe Fallzahlen negativ beeinflusst.

Ein Kreis/die StädteRegion sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Teilproduktes 06.02.01 „Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe, Amtspflegschaften, Amtsvormund-, Beistandschaften und Hilfen für junge Volljährige“ des Haushaltsplanes der **StädteRegion Aachen** gleichzusetzen.

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

Die Zeitreihen beschränken sich bei allen nachfolgenden Kennzahlen auf die Jahre 2019 und 2020, da für die abgefragten Jahre 2017 und 2018 keine Daten zur Verfügung gestellt wurden.

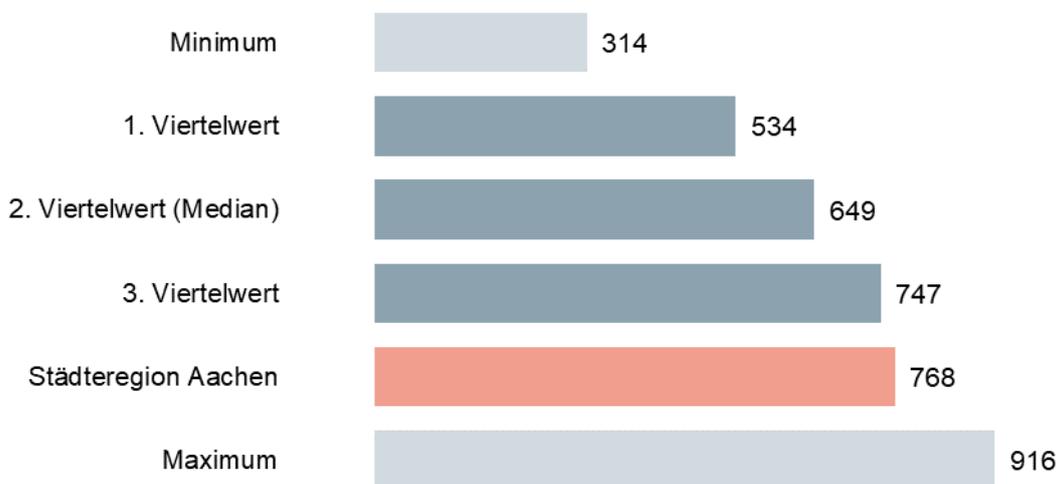
Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist im Vergleich zu 2019 im Jahr 2020 deutlich angestiegen. Grund hierfür ist, dass die Aufwendungen stärker gestiegen sind als die Erträge. Bei den ordentlichen Erträgen ist ein Anstieg von rund 325.000 Euro zu verzeichnen. Dem steht auf der Seite der ordentlichen Aufwendungen ein Anstieg von rund 1,1 Mio. Euro von 2019 nach 2020 entgegen. Der Anstieg betraf in erster Linie die Transferaufwendungen, aber auch die Personalaufwendungen haben sich erhöht.

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

2019	2020
700	768

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



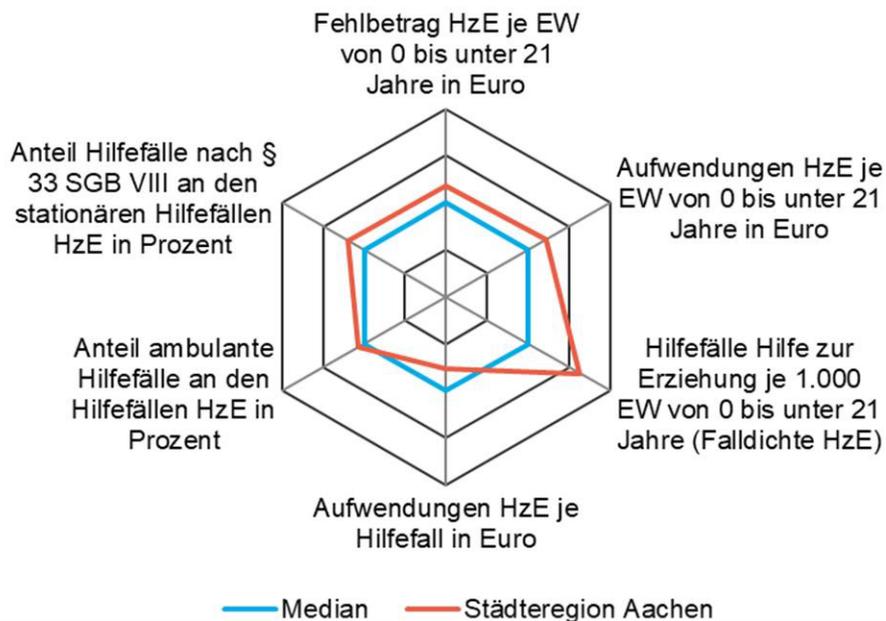
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **StädteRegion Aachen** hat im Jahr 2020 einen vergleichsweise hohen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Nur fünf Kreise im Vergleich haben einen höheren Fehlbetrag.

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 der Städteregion Aachen im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Städteregion 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 StädteRegion Aachen hat durch hohe Fallzahlen erhöhte Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dadurch wird der Fehlbetrag HzE belastet. Die Kosten des einzelnen Hilfefalles sind allerdings vergleichsweise niedrig.

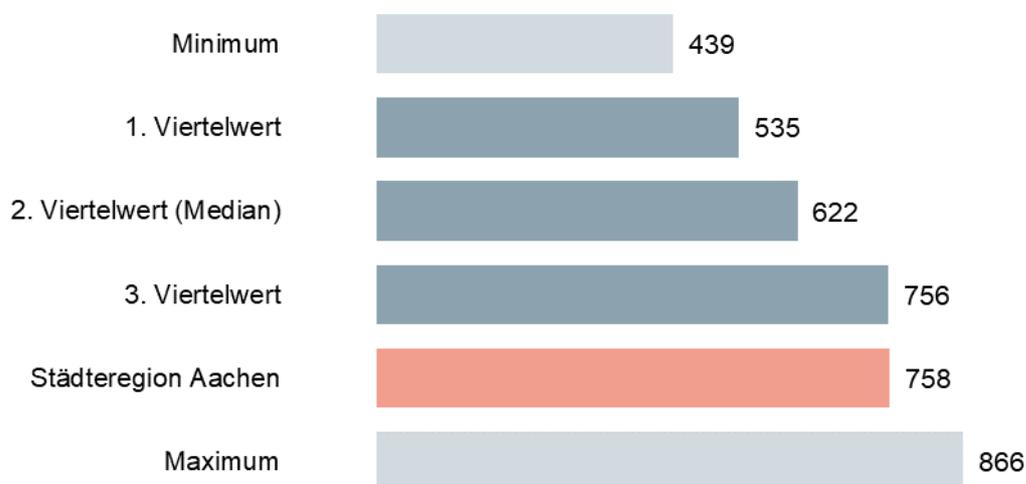
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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/der StädteRegion 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 **StädteRegion Aachen** hat in ihrem Zuständigkeitsbereich keine eigene Einrichtung der Erziehungshilfe. Die StädteRegion setzt aber eigenes Personal zur Leistungserbringung von ambulanten Hilfen zur Erziehung ein. Die Fachkräfte erbringen Leistungen einer „intensivierten Familienberatung“ in Form von Hilfen nach §§ 30, 31 SGB VIII.

Darüberhinausgehende Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung werden bei allen Aufwendungen in den nachfolgenden Kennzahlen nicht berücksichtigt.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



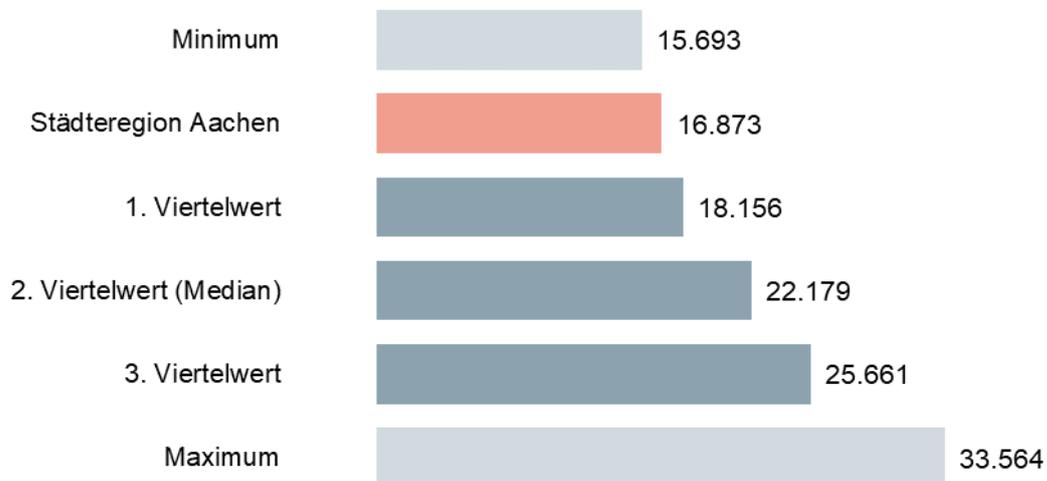
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Die StädteRegion Aachen hat hohe einwohnerbezogene Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung. Rund 75 Prozent der Kreise haben niedrigere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21

Jahren. Im Jahr 2019 waren die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre deutlich niedriger und lagen bei 665 Euro.

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

Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Der einzelne Hilfsfall ist bei der **StädteRegion Aachen** eher günstig. Die StädteRegion Aachen wendet für den einzelnen Hilfsfall insgesamt und ambulant weniger Aufwendungen als 75 Prozent der Vergleichskreise auf. Auch die Aufwendungen je stationärem Hilfsfall sind eher niedrig.

Gerade im ambulanten Bereich wirkt sich hier aus, dass in der StädteRegion Aachen für Mehrfachhilfen jeweils ein separater Hilfsfall gezählt wird, da jeweils ein separates Hilfeplanverfahren durchgeführt wird. Bei den anderen Kreisen im Vergleich werden Mehrfachhilfen oft nur als ein Hilfsfall erfasst und es wird auch nur ein Hilfeplanverfahren durchgeführt. Diese Tatsache wirkt sich bei der StädteRegion vermindert auf die Aufwendungen je Hilfsfall aus. Aber auch im stationären Bereich sind die Aufwendungen je Fall dadurch zum Teil günstiger, da bei der StädteRegion zusätzlich installierte ambulante Hilfen nicht in den Aufwendungen enthalten sind, sondern separat als ambulanter Hilfsfall geführt werden.

Im Vorjahr waren die Aufwendungen je Hilfsfall mit 16.489 Euro etwas günstiger als in 2020. Ein ambulanter Hilfsfall kostete bei der StädteRegion Aachen im Jahr 2019 7.672 Euro und ein stationärer Fall 27.510 Euro.

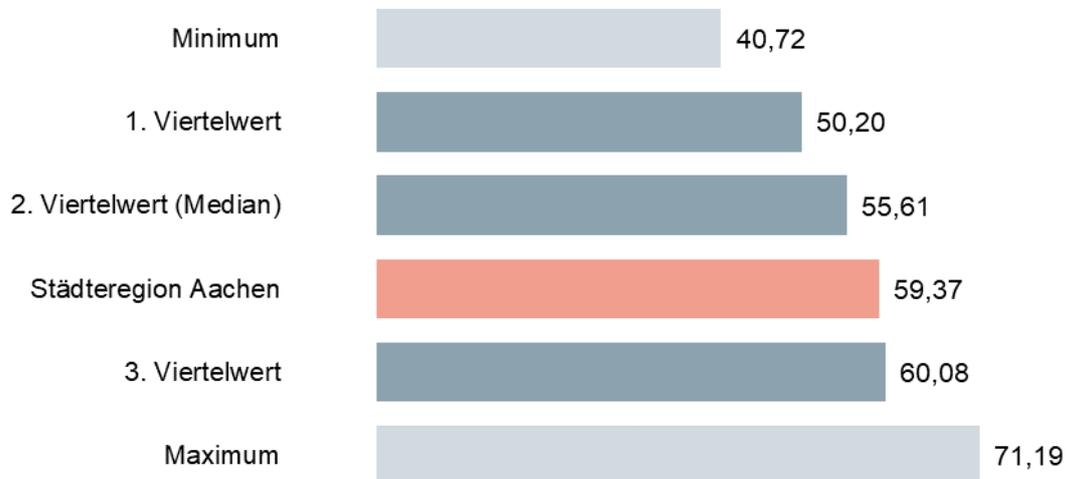
Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.241	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	30.945	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die StädteRegion Aachen hat einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle. 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.

Im Jahr 2020 hat die gpaNRW insgesamt 575,24 Hilfefälle berücksichtigt, davon waren 341,5 ambulante Hilfen. Der Anteil ambulanter Hilfen liegt bei der **StädteRegion Aachen** am dritten Viertelwert des Vergleiches. Im Jahr 2019 war er niedriger bei 55,55 Prozent.

Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE wirkt sich grundsätzlich günstig auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall aus. Wenn die Falldichte gleichzeitig niedrig oder am Median ist, wirkt sich der hohe Anteil auch begünstigend auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus. Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen oder mittleren Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenin-

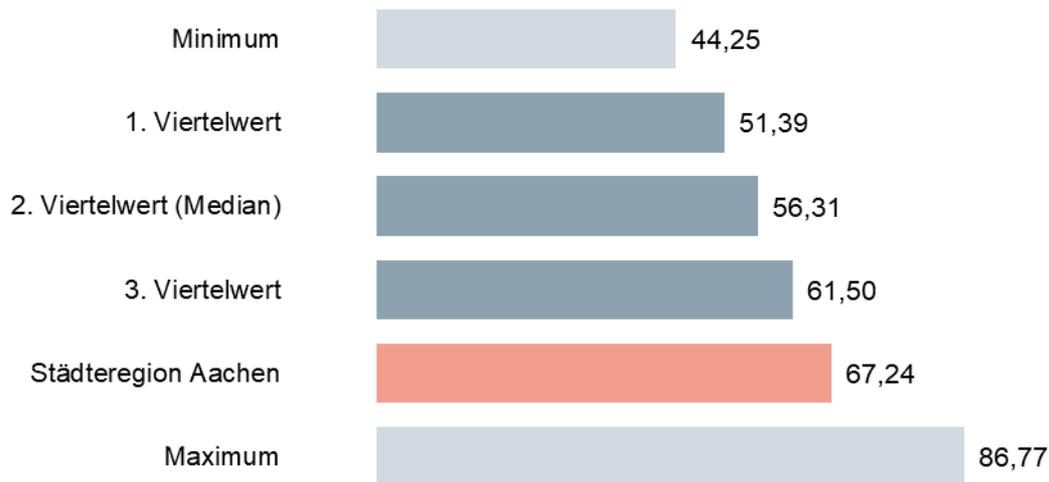
tensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. In der StädteRegion Aachen ist die Falldichte insgesamt allerdings hoch und es gibt auch viele stationär Hilfefälle. Deshalb wirkt sich der hohe Anteil ambulanter Hilfen nur in geringerem Umfang positiv auf den Fehlbetrag aus.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Feststellung

Die StädteRegion Aachen hat bei den stationären Hilfen einen hohen Anteil in Vollzeitpflege untergebracht. Dies hat grundsätzlich einen entlastenden Effekt auf den Fehlbetrag. Da aber insgesamt viele stationäre Hilfefälle, auch insbesondere in Heimunterbringung, vorhanden sind, wird dieser Effekt deutlich reduziert.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Der Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen positioniert sich im Jahr 2020 oberhalb des dritten Viertelwertes. Im Jahr 2019 war der Anteil noch etwas höher bei 68,63 Prozent.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist die Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen ist grundsätzlich positiv zu sehen, da es hierdurch weniger zu kostenintensiven Heimunterbringungen kommt. Dies wirkt sich grundsätzlich begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall und den Fehlbetrag aus. Das trifft in besonderem Maße zu, wenn es insgesamt wenige stationäre Hilfefälle gibt und diese nicht ausgesprochen teuer sind.

Bei der **StädteRegion Aachen** gilt dieser entlastende Effekt auf den Fehlbetrag und die einwohnerbezogenen Aufwendungen nur bedingt, da es insgesamt viele stationäre Hilfefälle und neben der Unterbringung in Vollzeitpflege auch viele Heimunterbringungen gibt.

Die StädteRegion Aachen wendet für einen Hilfefall in Vollzeitpflege im Jahr 2020 durchschnittlich 13.333 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung hingegen durchschnittlich 66.702 Euro. Durch diesen Unterschied wird die positive finanzielle Auswirkung eines hohen Anteils an Unterbringung in Vollzeitpflege auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag deutlich, wenn gleichzeitig dadurch Heimunterbringungen vermieden werden können. Dem entlastenden Effekt steht die hohe Anzahl an Heimunterbringungen jedoch entgegen.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte die Akquise und Werbung neuer Pflegefamilien gezielt fortführen, um den Anteil an Vollzeitpflegefällen auf hohem Niveau zu halten und im stationären Bereich weiterhin viele Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimunterbringung unterbringen zu können. Gleichzeitig sollten die Fälle in Heimerziehung reduziert werden.

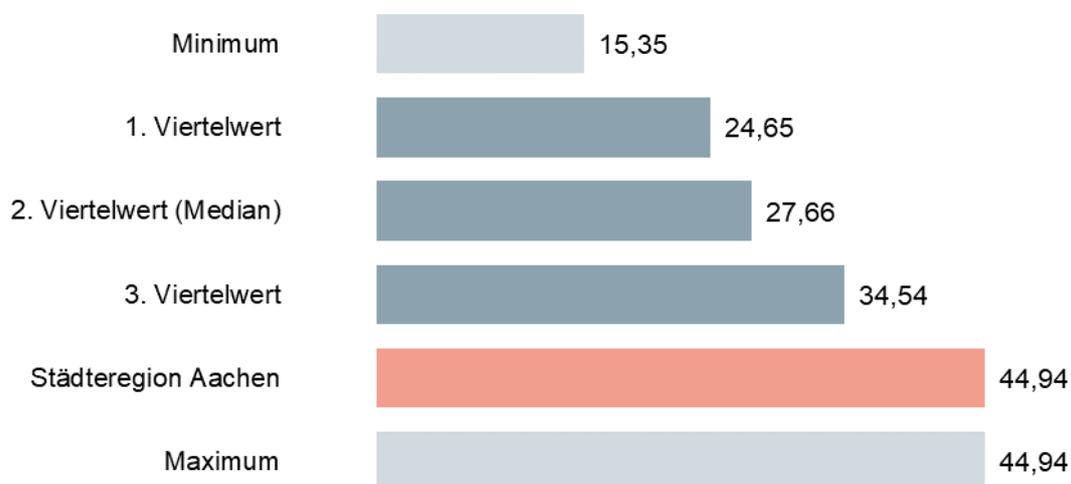
4.7.1.4 Falldichte HzE

→ **Feststellung**

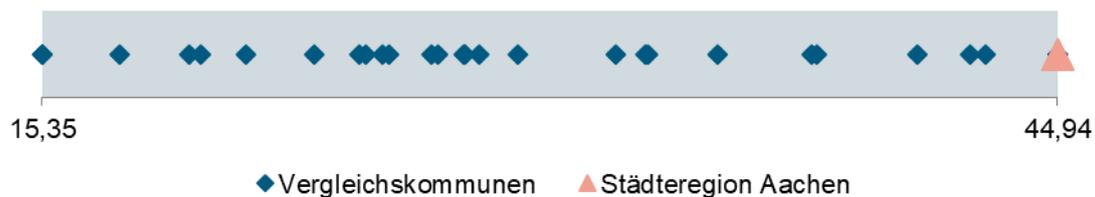
Die StädteRegion Aachen hat sehr hohe Fallzahlen für Hilfe zur Erziehung. Die Falldichte HzE der StädteRegion bildet insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär jeweils den Maximalwert im Vergleich der Kreise mit Kreisjugendamt. Das belastet die einwohnerbezogenen Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte niedrig bleibt, um den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre nicht zu belasten.

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, die sich wie folgt verteilen:



Die **StädteRegion Aachen** hat insgesamt, aber auch differenziert nach ambulanten und stationären Hilfefällen, eine sehr hohe Falldichte. Die StädteRegion Aachen bildet jeweils den Maximalwert im Vergleich der Kreise mit Kreisjugendamt in Nordrhein-Westfalen.

Im Jahr 2019 war die Falldichte HzE deutlich niedriger und lag insgesamt bei 40,32, für ambulante Hilfen bei 22,40 und für stationäre Hilfen bei 17,92. Vor allem im ambulanten Bereich, aber auch stationär, sind die Hilfefälle in 2020 erheblich angestiegen.

Auf die Falldichte wirkt sich im ambulanten Bereich aus, dass das Jugendamt in den Hilfearten Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaft und Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) bei Mehrfachhilfen jeweils einen separaten Hilfefall eröffnet und für jede Hilfe ein eigenes Hilfeplanverfahren durchführt. Bei den meisten anderen Kreisen wird dies als ein Hilfeplanverfahren erfasst. Im stationären Bereich gibt es dadurch bei der Falldichte keine Auswirkungen.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE 2020)

Kennzahl	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	26,68	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Falldichte HzE stationär	18,26	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Entwicklung der Fallzahlen der einzelnen Hilfearten differenziert dar.

Fallzahlen nach Hilfearten in der StädteRegion Aachen 2019 bis 2020

	2019	2020
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	0	0
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	23,92	40,42
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	36,17	60,08
davon für UMA	1,58	1,25
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	123,75	138,08
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	2,33	0,33
INSPE nach § 35 SGB VIII ambulant	5,33	4,75
davon für UMA	4,92	2,50
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ambulant	70,83	76,67

	2019	2020
davon für Integrationshelfer	19,58	20,92
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII ambulant	27,25	21,17
davon für UMA	13,17	6,50
ambulante Hilfefälle gesamt	289,58	341,50
ambulante Hilfen gesamt ohne UMA	269,91	330,83
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	147,00	144,42
davon für UMA	1,08	0,50
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	54,75	54,25
davon für UMA	11,33	5,17
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	3,75	8,33
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	26,17	26,74
davon Hilfen für UMA	4,92	3,17
stationäre Hilfefälle gesamt	231,67	233,74
stationäre Hilfen ohne UMA	214,34	224,90
Hilfefälle HzE insgesamt	521,25	575,24

Die SPFH und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die prägenden Hilfearten im ambulanten Bereich. Aber auch die Soziale Gruppenarbeit hat vergleichsweise viele Hilfefälle. Dort sind die Fallzahlen von 2019 nach 2020 deutlich angestiegen. Bei der SPFH und der ambulanten Eingliederungshilfe gab es seit 2019 auch eine Steigerung. Ebenso bei den Erziehungsbeistandschaften nach § 30 SGB VIII. Die ambulanten Hilfefälle haben sich insgesamt von 2019 nach 2020 um rund 52 Fälle erhöht. Ohne Berücksichtigung der UMA-Hilfen sind die ambulanten Hilfefälle sogar um rund 61 Hilfefälle angestiegen.

Im stationären Bereich sind die Vollzeitpflege und die Heimerziehung die Hilfearten mit den meisten Fallzahlen. Die stationären Fallzahlen sind in 2020 ohne Berücksichtigung der UMA-Hilfen um zehn Hilfefälle angestiegen.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Entwicklung der Fallzahlen insgesamt und bei den einzelnen Hilfearten regelmäßig analysieren. Insbesondere die Ursachen der teilweise sehr starken Steigerungen der Fallzahlen einzelner Hilfearten innerhalb eines Jahres sollten näher betrachtet werden. Gründe für hohe Fallzahlen sollten ermittelt werden, um ggf. gegensteuern zu können. Dabei sollten auch insbesondere die Laufzeiten der Hilfen in den Blick genommen werden.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

4.7.2.1 Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII

Die Teilnahme an sozialer Gruppenarbeit soll älteren Kindern und Jugendlichen bei der Überwindung von Entwicklungsschwierigkeiten und Verhaltensproblemen helfen. Soziale Gruppenarbeit soll auf der Grundlage eines gruppenpädagogischen Konzepts die Entwicklung älterer Kinder und Jugendlicher durch soziales Lernen in der Gruppe fördern.

- Die StädteRegion Aachen nutzt die Hilfeart der sozialen Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII in höherem Umfang als andere Kreise. Jedoch werden dadurch frühzeitig spezielle Bedarfe gedeckt und es können zum Teil kostenintensivere Hilfearten vermieden werden.

Die **StädteRegion Aachen** hat für die Hilfeart der sozialen Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII im Jahr 2020 rund 165.000 Euro für 40 Hilfefälle ausgegeben. Im Jahr 2019 waren es rund 117.000 Euro für 24 Hilfefälle. Im Jahr 2020 wurden rund zwei Prozent der Aufwendungen HzE und sieben Prozent der Hilfefälle HzE für soziale Gruppenarbeit erbracht.

Umfang der Hilfen nach § 29 SGB VIII 2020

Kennzahl	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen nach § 29 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren	12,93	0,00	0,00	0,38	2,55	12,93	27
Ambulante Aufwendungen § 29 SGB VIII je Hilfefall in Euro	4.095	926	2.022	2.934	5.021	7.960	18
Hilfefälle § 29 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 29 SGB VIII)	3,16	0,00	0,00	0,13	0,88	3,16	27

Die StädteRegion verzeichnet bei dieser Hilfeart überdurchschnittliche Fallzahlen und Aufwendungen. Sowohl die einwohnerbezogenen Aufwendungen als auch die Falldichte dieser Hilfe bilden den Maximalwert im Vergleich.

Das Jugendamt der StädteRegion nutzt dieses Angebot intensiv für Regionen, in denen keine anderen Angebote, wie zum Beispiel Tagesgruppen, vorhanden sind sowie für spezielle Zielgruppen. Es werden im Nordkreis spezielle Jungengruppen sowie im Südkreis Gruppenangebote für Kinder und Jugendliche, die räumlich keine anderen Angebote haben, angeboten. Außerdem gibt es spezielle Gruppen für autistische Kinder. Besondere Bedarfe sollen durch diese Angebote frühzeitig gedeckt werden, ohne dass für jedes Kind eine einzelne Hilfe erbracht werden muss. Im Jugendamtsbereich hat sich ein Träger auf soziale Gruppenarbeit spezialisiert und bietet diese in bestimmten Sozialräumen insbesondere für Jungen an. Hierdurch wurden nach Aussage des Jugendamtes regelmäßig teurere Einzelhilfen vermieden.

Durch diese besonderen Angebote möchte die StädteRegion andere kostenintensivere Hilfen, wie beispielsweise die Betreuung in einer Tagesgruppe, vermeiden. Im Vergleichsjahr 2020 wendet das Jugendamt für Unterbringungen in einer Tagesgruppe 34.861 Euro je Hilfefall auf.

In der Hilfeart der Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII hat die StädteRegion insgesamt sehr geringe Fallzahlen und Aufwendungen. Außerdem werden durch die Angebote in sozialer Gruppenarbeit Hilfebedarfe abgedeckt, die in anderen Jugendämtern durch flexible erzieherische Hilfen nach § 27 SGB VIII erbracht werden. Bei der Hilfeart nach § 27 SGB VIII hat die StädteRegion im Vergleichsjahr 2020 keine Hilfefälle.

4.7.2.2 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.

- Die StädteRegion hat höhere Aufwendungen und Fallzahlen in SPFH als die meisten Vergleichskreise. Die Falldichte wird auch durch vergleichsweise lange Laufzeiten der Hilfen erhöht.

Die **StädteRegion Aachen** hat im Jahr 2020 insgesamt rund 935.000 Euro Transferaufwendungen für 120 Hilfefälle in SPFH aufgewendet. Hinzu kommen 18 Hilfefälle, die vom eigenen ambulanten Dienst betreut werden sowie die Personalaufwendungen dieser Fachkräfte. Im Jahr 2019 waren es rund 800.000 für 115 Hilfefälle. Hinzu kommen in 2019 neun Hilfefälle, die vom eigenen ambulanten Dienst betreut werden sowie deren Personalaufwendungen. Die Fallzahlen und vor allem auch die Aufwendungen sind in 2020 gestiegen. Der Anteil der SPFH an den Aufwendungen HzE liegt in 2020 bei rund 10 Prozent, der Anteil an den Hilfefälle HzE bei 24 Prozent.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	77,27	3,71	28,20	40,80	71,86	106	27
Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.163	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	10,79	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Insgesamt hat die StädteRegion Aachen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren, die im Vergleich sehr hoch sind. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben bei dieser Hilfeart geringere einwohnerbezogene Aufwendungen. Im Jahr 2019 lagen diese einwohnerbezogenen Aufwendungen niedriger bei 64,36 Euro. Die Aufwendungen je Hilfefall dieser Hilfeart sind wie-

derum günstig und liegen unter dem ersten Viertelwert. Auf die Fallkosten wirkt sich unter anderem vergleichsweise begünstigend aus, dass Mehrfachhilfen jeweils als separater Fall geführt werden. Dies wirkt sich aber wiederum auf die Falldichte erhöhend aus.

Die Falldichte § 31 SGB VIII positioniert sich im Vergleich unterhalb des Maximalwertes. Neben der Erfassung der Mehrfachhilfen wirkt sich allerdings auch die Laufzeit der Hilfen auf die Falldichte aus. In der StädteRegion Aachen sind die Laufzeiten eher lang, was wiederum die Falldichte erhöht.

Betreuungszeiten bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	60,66	43,10	54,81	64,00	73,89	87,23	21
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	39,34	12,77	26,11	36,00	45,19	56,90	21

Im Jahr 2020 hatten rund 39 Prozent der Hilfefälle nach § 31 SGB VIII eine Laufzeit von über 18 Monaten. Damit haben deutlich mehr als die Hälfte der Vergleichskreise weniger Hilfefälle mit dieser längeren Laufzeit. Die langen Laufzeiten in 2020 erhöhen die Falldichte. Da die Laufzeiten vom Jugendamt nur für das Jahr 2020 zur Verfügung gestellt wurden, können sie für andere Jahre nicht beurteilt werden. Grundsätzlich gibt es bei der StädteRegion Aachen die Vorgabe, dass ambulante Hilfen nicht länger als 18 Monate laufen sollen. Diese Vorgabe konnte im Jahr 2020 bei rund 39 Prozent der beendeten Fälle nicht eingehalten werden. Nach Aussage des Jugendamtes gibt es die langen Laufzeiten hauptsächlich in den Fällen der sogenannten „begleiteten Elternschaft“ zur Vermeidung von Herausnahmen der Kinder aus der Familie. Da die StädteRegion hierzu noch keine regelmäßigen Auswertungen macht, sollte sie die Gründe der langen Laufzeiten zukünftig detailliert analysieren. Dafür sollten regelmäßig die Laufzeiten der Hilfen ausgewertet und die Fallkonstellationen analysiert werden. Hierzu wird auf Abschnitt 4.4.4 „Fachcontrolling“ verwiesen.

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 Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre und die Falldichte für Vollzeitpflege sind in der StädteRegion sehr hoch. Da bei den stationären Hilfen auch die Heimerziehung hohe einwohnerbezogene Aufwendungen verursacht, wirkt sich dies insgesamt negativ auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE aus.

Die **StädteRegion Aachen** hat im Jahr 2020 insgesamt rund 1,9 Mio. Euro für 144 Hilfefälle in Vollzeitpflege aufgewendet. Im Jahr 2019 waren es 1,8 Mio. Euro für 147 Hilfefälle. Davon hatte das Jugendamt im Jahr 2020 in 68 Hilfefällen einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern nach § 86 Abs. 6 SGB VIII. Im Jahr 2020 werden in der StädteRegion Aachen rund 20 Prozent der Aufwendungen für Vollzeitpflege erbracht. Damit befindet sich die StädteRegion am dritten Viertelwertes im Vergleich der Kreise.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	150	59,25	101	111	124	213	27
Anteil Aufwendungen nach § 33 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	19,84	9,68	14,40	16,43	20,58	43,99	27
Stationäre Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.333	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Hilfefälle nach § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	11,28	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27

Die Aufwendungen für Vollzeitpflege je Hilfefall befinden sich in der StädteRegion Aachen unterhalb des ersten Viertelwertes im Vergleich der Kreise. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben fallbezogen höhere Aufwendungen für Vollzeitpflege. Die Falldichte § 33 SGB VIII liegt jedoch sehr hoch unterhalb des Maximalwertes. Das führt insgesamt zu hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen für die Hilfeart Vollzeitpflege, die sich ebenfalls zwischen drittem Viertelwert und Maximum positionieren.

Eine hohe Fallzahl an Vollzeitpflege ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für Heimerziehung niedrig ausfallen. Dies ist bei der StädteRegion aber nicht der Fall. Es werden auch erhöhte Aufwendungen und Fallzahlen bei der Heimerziehung verzeichnet. Dennoch ist es wichtig, weiterhin die Vollzeitpflege zu favorisieren und gleichzeitig die Unterbringungen in Heimerziehung zu reduzieren.

Bei der StädteRegion gibt es einen Spezialdienst für Vollzeitpflege (Pflegekinderdienst). Dieser ist in erster Linie für die Akquise, die Eignungsprüfung, Qualifizierung und die Fortbildung und Begleitung der Pflegeeltern zuständig. Die Ausbildung der Pflegefamilien erfolgt gemeinsam mit

den anderen Jugendämtern innerhalb der StädteRegion. Hierfür gibt es ein gemeinsames Schulungskonzept.

In den ersten zwei Jahren erfolgt die Hilfeplanung bei Unterbringung in Vollzeitpflege durch den ASD. Danach übernimmt der Pflegekinderdienst (PKD) den Fall und führt auch die weitere Hilfeplanung durch.

Die StädteRegion möchte möglichst viele Kinder in Pflegefamilien statt in Heimerziehung unterbringen. Außerdem wird auf intensive Beratungen und Unterstützungen der Pflegefamilien Wert gelegt. Auch zusätzliche ambulante Hilfen werden bei Bedarf genutzt, um Kinder möglichst lange in der Pflegefamilie betreuen zu können. Zusätzlich werden bei Bedarf auch professionelle Pflegefamilien genutzt. Im Jahr 2020 waren 14 Kinder in Erziehungsstellen und sechs in sozialpädagogischen Pflegefamilien freier Träger untergebracht.

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.

→ Feststellung

Die Fallzahlen und einwohnerbezogenen Aufwendungen für Heimerziehung sind erhöht. Das belastet die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE.

Im Jahr 2020 hat die **StädteRegion Aachen** insgesamt rund 3,6 Mio. Euro für 54 Hilfefälle in Heimerziehung aufgewendet. Das sind rund 37 Prozent der Aufwendungen und neun Prozent der Hilfefälle HzE. Im Jahr 2019 waren es 3,4 Mio. Euro für 55 Hilfefälle. Die Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) sind von 11 in 2019 auf fünf in 2020 zurückgegangen. Ohne Berücksichtigung der UMA-Fälle sind die Hilfefälle in Heimerziehung von 2019 auf 2020 um sechs Hilfefälle angestiegen. Die Aufwendungen sind ohne UMA von 2019 nach 2020 um 418.000 Euro angestiegen.

Die StädteRegion Aachen leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	283	84,72	184	261	314	417	27
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	66.702	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle nach § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	4,24	1,07	3,08	3,86	4,55	5,796	27

Die StädteRegion Aachen liegt mit den Aufwendungen für Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall am Median im Vergleich. Positiv wirkt sich auf die Aufwendungen je Fall aus, dass es keine Hilfefälle in Auslandsunterbringung in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII gibt, die in der Regel kostenintensiver sind. Hinzu kommt, dass die Fallsteuerung bei Auslandsmaßnahmen schwieriger ist.

Durch eine hohe Falldichte zwischen Median und drittem Viertelwert liegen die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auch zwischen Median und drittem Viertelwert. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise hat weniger Hilfefälle in Heimerziehung und wendet dafür Einwohnerbezogen weniger auf. Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind von 2019 nach 2020 von 260 auf 283 Euro gestiegen.

Die Falldichte wird erheblich von den Laufzeiten der Hilfen beeinflusst. Bei der Heimerziehung sind die Verweildauern in der StädteRegion Aachen eher lang.

Bei der StädteRegion Aachen war die Laufzeit von rund 30 Prozent der in 2020 beendeten Hilfefälle zwischen 24 und 36 Monaten. 21 Prozent der Heimfälle liefen über 36 Monate. Mit der Laufzeit zwischen 24 und 36 Monaten bildet die StädteRegion den Maximalwert und mit der Laufzeit über 36 Monaten positioniert sie sich auch hoch. Das sind vergleichsweise sehr lange Laufzeiten, die sich erhöhend auf die Falldichte auswirken. Auch hier sollte die StädteRegion Aachen die Gründe der langen Laufzeiten analysieren und die Rückführungsarbeit in den Fällen, in denen Rückführung das Ziel der Hilfe ist, verstärken.

Nach Aussage des Jugendamtes wird die Heimunterbringung immer als letzte Möglichkeit verwendet, wenn andere, weniger intensive Hilfen nicht mehr wirksam oder zielführend sind oder es handelt sich um multiple Problemlagen. Deshalb sind nach Meinung des Jugendamtes bei vielen Heimfällen die Rückführungsmöglichkeiten eher gering einzuschätzen.

Verweildauern in Heimerziehung § 34 SGB VIII in 2020

	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	33,33	17,24	33,33	46,67	52,17	67,92	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	16,67	0,00	19,33	22,64	28,89	50,00	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	29,17	0,00	9,09	13,21	15,56	29,17	21

	Städte-Region Aachen	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	20,83	2,86	10,873	15,58	20,83	50,00	21

Ein Rückführungskonzept hat die StädteRegion bislang nicht. Es ist aber in Planung, ein solches zu erarbeiten. Die Rückführungsmöglichkeiten werden in den Hilfeplanungen thematisiert.

➔ **Empfehlung**

Die StädteRegion sollte im Rahmen einer Fallrevision die Ursachen für die erhöhten Fallzahlen und einwohnerbezogenen Aufwendungen analysieren. Dabei sollte der Fokus auch auf die Laufzeiten der Hilfefälle gelegt werden. Die Rückführungsarbeit sollte wie geplant verschriftlicht und intensiviert werden.

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

➔ **Feststellung**

Die StädteRegion Aachen hat hohe Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, obwohl sich das Projekt KOBSI des Schulamtes mindernd auf die Fallzahlen für Integrationshelfer auswirkt. Die hohen Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII belasten den Fehlbetrag HzE.

Die **StädteRegion Aachen** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	119	23,85	54,07	88,67	116	188	27

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.850	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.607	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	20.189	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	84.510	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	27,29	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	6,64	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	1,63	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26

Die StädteRegion Aachen hat im Jahr 2020 insgesamt rund 1,5 Mio. Euro für 85 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII für Hilfen für junge Volljährige erbracht. Davon waren rund 810.000 Euro und 77 Hilfefälle ambulante Hilfen. Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe machen in 2020 insgesamt 16 Prozent der Aufwendungen HzE aus. Die Hilfefälle nach § 35a SGB VIII bilden einen Anteil von rund 15 Prozent an allen Hilfefällen HzE. Die Aufwendungen waren 2019 rund 500.000 Euro niedriger und es waren zehn Fälle weniger zu bearbeiten.

Die StädteRegion hat auch bei dieser Hilfeart je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im Jahr 2020 hohe Aufwendungen. Diese sind von 81 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im Jahr 2019 nach 2020 auf 119 Euro gestiegen. Das ist ein Anstieg von über 30 Prozent innerhalb eines Jahres. Die StädteRegion führt diese Steigerung insbesondere auf die Corona-Pandemie zurück. Um dies belegen zu können, wird seit 2020 in jedem neuen Hilfefall festgehalten, ob und wenn ja, mit welchen Kosten der Hilfebedarf auf Corona zurückzuführen ist.

Die Aufwendungen je Hilfefall insgesamt positionieren sich etwas über dem Median. Die Aufwendungen für ambulante Hilfen sind je Hilfefall insgesamt eher günstig, auch wenn die Hilfen für Integrationshelfer je Fall eher teuer sind und am dritten Viertelwert liegen.

Die Falldichte § 35a SGB VIII ist insgesamt hoch, für die Integrationshelfer/Schulbegleiter aber eher niedrig. Auch der Anteil der Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung ist mit 27 Prozent vergleichsweise sehr niedrig. Bei fast allen Kreisen ist dieser deutlich höher. Durch die doch eher niedrigen Fallzahlen bei den Integrationshelfern wirken sich die hohen Fallkosten dafür geringer auf die Aufwendungen § 35a SGB VIII aus. Auf die Fallzahlen der Integrationshelfer

nach § 35a SGB VIII wirkt sich das Modellprojekt der KOBSI (Koordinierungs- und Beratungsstelle für systemische Inklusionsassistenz) mindernd aus. Hierbei handelt es sich um ein Projekt des Schulamtes für die StädteRegion Aachen, das sich für eine bessere und inklusive Teilhabe von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf an Schulen des gemeinsamen Lernens einsetzt. Es wird dadurch Personal finanziert, das direkt einer Schule zugeordnet ist. Allerdings erfolgt das Projekt nicht flächendeckend an allen Schulen.

Das Projekt wird fast ausschließlich über das Schulamt finanziert und verursacht außer der Beteiligung des Jugendamtes über die Inklusionspauschale keine weiteren Aufwendungen im Jugendamt. Dennoch wird dadurch auch teilweise der Bedarf nach Hilfen gemäß § 35a SGB VIII reduziert und die Fallzahlen nach § 35a SGB VIII werden dadurch vermindert. Dennoch hat die StädteRegion auch im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII insgesamt hohe Fallzahlen.

In den meisten Jugendämtern steigen die Fallzahlen für Eingliederungshilfe kontinuierlich an. Auch in der StädteRegion Aachen sind die Fallzahlen um zehn Fälle von 2019 nach 2020 angestiegen. Da für andere Jahre keine Daten vorliegen, kann der weitere Zeitverlauf nicht beurteilt werden.

Die StädteRegion bearbeitet die Fälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII in einem Spezialdienst. Positiv ist, dass hierdurch das Spezialwissen, welches für die Eingliederungshilfe erforderlich ist, bei den Fachkräften gebündelt ist. Gerade die Änderungen des Bundesteilhabegesetzes stellen die Jugendämter in der Bearbeitung vor Herausforderungen.

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

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

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

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Ursachen für die hohen Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Eingliederungshilfe analysieren. Hierfür sollten regelmäßige Auswertungen der Entwicklung der Fallzahlen und der Aufwendungen sowie von steuerungsrelevanten Kennzahlen erfolgen.

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**

Auch bei den jungen Volljährigen hat die StädteRegion hohe einwohnerbezogene Aufwendungen und Fallzahlen. Im ambulanten Bereich hat die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII eine große Bedeutung. Ein schriftliches Verselbständigungskonzept gibt nur für den Pflegekinderdienst, für andere Hilfearten nicht. Die Verselbständigung ist aber Ziel jeder Hilfeplanung für junge Volljährige.

Die **StädteRegion Aachen** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	550	123	436	514	620	1.033	27
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.544	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.757	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	36.835	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	14.073	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	52.221	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	23,35	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 41 SGB VII ambulante je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte ambulant § 41 SGB VII)	10,32	1,05	6,30	7,11	9,72	18,25	27
Hilfefälle § 41 SGB VII stationär je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte stationär § 41 SGB VII)	13,03	2,65	8,09	11,01	13,45	21,95	27

Bei der StädteRegion Aachen wurden im Jahr 2020 für Hilfen für junge Volljährige rund 1,1 Mio. Euro für 48 Hilfefälle aufgewendet. Dies sind zwölf Prozent der Aufwendungen HzE und acht Prozent der Hilfefälle HzE insgesamt. Davon betrafen rund 1,0 Mio. Euro die 27 stationären Hilfefälle. Die Aufwendungen sind von 2019 nach 2020 relativ konstant, während die Fallzahlen zurückgegangen sind.

Vor allem im ambulanten Bereich werden die Aufwendungen und Fallzahlen sehr durch die Eingliederungshilfe geprägt. Rund 52 Prozent der ambulanten Hilfefälle für junge Volljährige waren 2020 für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Damit liegt die StädteRegion deutlich über dem dritten Viertelwert.

Die Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre positionieren sich hoch zwischen Median und drittem Viertelwert. Dies liegt bei der StädteRegion vor allem an der hohen Falldichte. Diese ist sowohl insgesamt, als auch ambulant und stationär, sehr hoch.

Die fallbezogenen Aufwendungen sind insgesamt und auch ambulant und stationär eher günstig. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind niedrig, obwohl bei der StädteRegion erhöhte fallbezogene Aufwendungen für Heimerziehung vorhanden sind. Das ist darin begründet, dass das Jugendamt der StädteRegion auch bei den jungen Volljährigen deutlich mehr Unterbringungen in Vollzeitpflege hat als andere Kreise.

Durch den großen Kostenunterschied zwischen Vollzeitpflege und Heimerziehung wirkt sich dies positiv auf die stationären Aufwendungen je Hilfefall für junge Volljährige insgesamt aus. Allerdings werden durch die hohen Fallzahlen auch im stationären Bereich trotz niedriger Fallkosten dennoch die einwohnerbezogenen Aufwendungen und der Fehlbetrag belastet.

Die StädteRegion Aachen hat keine separaten Verfahrensstandards für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Die Hilfen werden grundsätzlich immer nur für ein halbes Jahr gewährt und lediglich auf Antrag hin weiterbewilligt. Nach dem 21. Lebensjahr werden möglichst keine Hilfen mehr gewährt.

Ein schriftliches Verselbständigungskonzept gibt es nicht. Hilfeziel für die jungen Volljährigen ist nach Aussage des Jugendamtes aber immer die Verselbständigung. Hiernach werden auch die Träger speziell ausgesucht. Es erfolgt eine Kooperation mit den Trägern zur Entwicklung differenzierter Hilfen im Rahmen der Verselbständigung. Die Verselbständigung beginnt in der Regel mit 17 Jahren.

→ **Empfehlung**

Auch im Bereich der Hilfen für junge Volljährige sollten die Ursachen für die hohen Fallzahlen und Aufwendungen analysiert werden. Besonders ist hierbei auch die ambulante Eingliederungshilfe in den Blick zu nehmen. Die Verselbständigungsarbeit sollte in Standards verschriftlicht werden.

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.

- Die Belastung durch die Aufwendungen der Hilfen für UMA ist im Betrachtungszeitraum bis 2020 deutlich rückläufig. Dennoch hat die StädteRegion Aachen in 2020 eine höhere Falldichte UMA als mehr als 75 Prozent der anderen Kreise.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	26.946	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,39	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)	1,52	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Im Jahr 2020 hat die **StädteRegion Aachen** rund 525.000 Euro für 20 Hilfefälle für UMA aufgewendet. Davon waren 76.000 Euro ambulante und rund 450.000 Euro stationäre Aufwendungen. Es gab 11 ambulante und neun stationäre Hilfefälle. Die Fallzahlen sind insgesamt seit 2019 um 17 Fälle zurückgegangen. Die Belastung durch Hilfen für UMA ist somit im Betrachtungszeitraum bis 2020 deutlich geringer geworden.

Die StädteRegion Aachen hat eine Falldichte für UMA über dem dritten Viertelwert, aber sehr günstige Aufwendungen je Hilfefall. Der Anteil der Hilfefälle für UMA an allen Hilfefällen HzE ist aufgrund der insgesamt hohen Falldichte HzE eher niedrig.

Insgesamt ist die Auswirkung der Hilfen für UMA auf den Haushalt der StädteRegion gering mit rückläufiger Tendenz. Seit 2022 gibt es allerdings u.a. aufgrund des Krieges in der Ukraine wieder Steigerungen bei den Fallzahlen.

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	Die StädteRegion Aachen hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung und das Jugendamt entwickelt. Einzelne Aufgabenfelder haben bereits mit der Politik abgestimmte strategische Ausrichtungen. Die Erarbeitung einer Gesamtstrategie ist in Planung.	144	E1	Die StädteRegion Aachen sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung wie geplant eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.	145
F2	Das Jugendamt der StädteRegion Aachen verfügt bislang über kein umfassendes Finanzcontrolling. Es sind aktuell aber bereits einige Bestandteile vorhanden. Mit Zielen und Kennzahlen wird bisher nicht gesteuert. Durch den weiteren Aufbau des Finanzcontrollings könnte die Steuerung verbessert werden.	145	E2	Die StädteRegion Aachen sollte ein Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen aufbauen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet und in einem Berichtswesen analysiert werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen.	146
F3	Die StädteRegion Aachen bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Es erfolgen keine regelmäßigen, aber anlassbezogene fallübergreifende Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, Abbruchquoten bzw. zu einzelnen Trägern.	147	E3	Die Ergebnisse der Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall sollten regelmäßig fallübergreifend zusammengeführt und ausgewertet werden. Ebenso sollten fallübergreifend weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zur Anzahl der Fachleistungsstunden sowie zu Laufzeiten, Abbrüchen, erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparenter gemacht werden.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die StädteRegion Aachen hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Abläufe, Standards und Prozesse verbindlich in einem Handbuch (Arbeitshilfe Gremium) beschrieben. Da dieses nicht mehr aktuell ist, gibt es ergänzend eine Verfügung zur Fallinstallation mit weiteren aktuellen Regelungen. Zurzeit werden die Verfahrensstandards und das Handbuch überarbeitet und aktualisiert. Es sind Vordrucke in der Jugendamtssoftware hinterlegt und die Bearbeitung erfolgt größtenteils elektronisch.	148	E4	Das Handbuch „Arbeitshilfe Gremium“ sollte wie geplant überarbeitet und aktualisiert werden. Dabei sollten alle vorhandenen Regelungen eingearbeitet werden und auch die neuen Regelungen des SGB VIII Berücksichtigung finden	149
F5	Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Prüfung gibt es nicht.	154	E5	Die StädteRegion Aachen sollte auch für die Prüfung von möglichen Kostenerstattungsansprüchen schriftliche Prozessbeschreibungen und Verfahrensstandards entwickeln.	155
F6	Es finden keine regelmäßigen, sondern nur anlassbezogene, prozessintegrierte Kontrollen durch die Leitungskräfte und das Fachcontrolling statt. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.	155	E6	Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen installieren und hierfür Standards entwickeln. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.	156
F7	Die StädteRegion Aachen hat bei den stationären Hilfen einen hohen Anteil in Vollzeitpflege untergebracht. Dies hat grundsätzlich einen entlastenden Effekt auf den Fehlbetrag. Da aber insgesamt viele stationäre Hilfefälle, auch insbesondere in Heimunterbringung, vorhanden sind, wird dieser Effekt deutlich reduziert.	164	E7	Die StädteRegion Aachen sollte die Akquise und Werbung neuer Pflegefamilien gezielt fortführen, um den Anteil an Vollzeitpflegefällen auf hohem Niveau zu halten und im stationären Bereich weiterhin viele Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege statt in Heimunterbringung unterbringen zu können. Gleichzeitig sollten die Fälle in Heimerziehung reduziert werden.	165
F8	Die StädteRegion Aachen hat sehr hohe Fallzahlen für Hilfe zur Erziehung. Die Falldichte HzE der StädteRegion bildet insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär jeweils den Maximalwert im Vergleich der Kreise mit Kreisjugendamt. Das belastet die einwohnerbezogenen Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE.	165	E8	Das Jugendamt sollte die Entwicklung der Fallzahlen insgesamt und bei den einzelnen Hilfearten regelmäßig analysieren. Insbesondere die Ursachen der teilweise sehr starken Steigerungen der Fallzahlen einzelner Hilfearten innerhalb eines Jahres sollten näher betrachtet werden. Gründe für hohe Fallzahlen sollten ermittelt werden, um ggf. gegensteuern zu können. Dabei sollten auch insbesondere die Laufzeiten der Hilfen in den Blick genommen werden.	167
F9	Die Fallzahlen und einwohnerbezogenen Aufwendungen für Heimerziehung sind erhöht. Das belastet die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE.	172	E9	Die StädteRegion sollte im Rahmen einer Fallrevision die Ursachen für die erhöhten Fallzahlen und einwohnerbezogenen Aufwendungen analysieren. Dabei sollte der Fokus auch auf die Laufzeiten der Hilfefälle gelegt werden. Die Rückführungsarbeit sollte wie geplant verschriftlicht und intensiviert werden.	174

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Die StädteRegion Aachen hat hohe Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, obwohl sich das Projekt KOBIS des Schulamtes mildernd auf die Fallzahlen für Integrationshelfer auswirkt. Die hohen Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII belasten den Fehlbetrag HzE.	174	E10	Das Jugendamt sollte die Ursachen für die hohen Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Eingliederungshilfe analysieren. Hierfür sollten regelmäßige Auswertungen der Entwicklung der Fallzahlen und der Aufwendungen sowie von steuerungsrelevanten Kennzahlen erfolgen.	177
F11	Auch bei den jungen Volljährigen hat die StädteRegion hohe einwohnerbezogene Aufwendungen und Fallzahlen. Im ambulanten Bereich hat die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII eine große Bedeutung. Ein schriftliches Verselbständigungskonzept gibt nur für den Pflegekinderdienst, für andere Hilfearten nicht. Die Verselbständigung ist aber Ziel jeder Hilfeplanung für junge Volljährige.	177	E11	Auch im Bereich der Hilfen für junge Volljährige sollten die Ursachen für die hohen Fallzahlen und Aufwendungen analysiert werden. Besonders ist hierbei auch die ambulante Eingliederungshilfe in den Blick zu nehmen. Die Verselbständigungsarbeit sollte in Standards verschriftlicht werden.	179

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes der StädteRegion Aachen zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2019	2020
Einwohner gesamt	62.776	62.838
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	10.795	10.747
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	12.927	12.799
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	2.132	2.052

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro		
Aufwendungen HzE in Euro	8.525.062	9.598.892
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	665	758
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	17.734	16.873

Kennzahlen	2019	2020
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	2.151.793	2.365.821
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.672	7.241
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	6.373.269	7.233.070
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	32.668	30.945
Falldichte HzE		
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	37,49	44,94
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent		
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	59,75	59,37
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent		
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	62,75	67,24

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

Kennzahlen	2019	2020
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII		
Aufwendungen Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII in Euro	117.682	165.515
Hilfefälle § 29 SGB VIII	23,92	40,42
Aufwendungen § 29 SGB VIII je Hilfefall	4.920	4.095
Hilfefälle § 29 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 29 SGB VIII)	1,85	3,16
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII		
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII in Euro	797.039	935.471
Hilfefälle § 31 SGB VIII	123,75	138,08
Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall	6.724	7.163

Kennzahlen	2019	2020
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	9,57	10,79
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII		
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII in Euro	77.628	11.504
Hilfefälle § 32 SGB VIII	2,33	0,33
Aufwendungen § 32 SGB VIII je Hilfefall	33.317	34.861
Hilfefälle § 32 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 32 SGB VIII)	0,18	0,03
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII		
Aufwendungen Vollzeitpflege § 33 SGB VIII in Euro	1.806.155	1.925.575
Hilfefälle § 33 SGB VIII	113,17	144,42
Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall	15.960	13.333
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	8,75	11,28
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII		
Aufwendungen Heimerziehung § 34 SGB VIII in Euro	3.365.351	3.618.564
Hilfefälle § 34 SGB VIII	54,75	54,25
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall	61.468	66.702
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	4,24	4,24
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII		
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII gesamt in Euro	1.041.449	1.517.216
Hilfefälle § 35a SGB VIII	74,58	85,00
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall	13.964	17.850
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	5,77	6,64
Amb. Aufwendungen § 35a SGB VIII Integrationshelfer je Hilfefall	20.994	20.189

Kennzahlen	2019	2020
Hilfefälle § 35a SGB VIII Integrationshelfer je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer)	1,51	1,63
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII		
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII in Euro	1.117.349	1.128.004
Hilfefälle § 41 SGB VIII	50,67	47,91
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall	22.051	23.544
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	23,77	23,35
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer		
Aufwendungen für UMA in Euro	845.016	525.718
Hilfefälle UMA	37,00	19,51
Aufwendungen für UMA je Hilfefall	22.838	26.946
Hilfefälle UMA je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte UMA)	2,86	1,52

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der StädteRegion Aachen 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 bedarfsgerechte und wirtschaftliche pflegerische Versorgung wird die StädteRegion Aachen sowie die Kreise auch in Zukunft vor Herausforderungen stellen. Grund hierfür sind neben den gesetzlichen Änderungen auch der demografische Wandel sowie der zunehmende Fachkräftemangel. Die **Hilfe zur Pflege** ist bereits jetzt in der StädteRegion Aachen sowie in den Kreisen eine erhebliche Belastung für den Haushalt. So betragen die **Transferaufwendungen** der StädteRegion Aachen für die Hilfe zur Pflege im Jahr 2020 rund 31 Mio. Euro.

Der Anteil der hochbetagten **Einwohnerinnen und Einwohner** liegt in der StädteRegion auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Trotz der begünstigenden Bevölkerungsstruktur, liegt die **Leistungsdichte** aber sowohl in der ambulanten, als auch in der stationären Hilfe zur Pflege deutlich über dem Durchschnitt. Die stationäre Leistungsdichte bildet sogar das Maximum im interkommunalen Vergleich ab. Ausschlaggebend hierfür sind die **sozialen Strukturen** in der StädteRegion. Diese sind im Vergleich zu den Kreisen belastend. Daneben beeinflussen nach Aussage der StädteRegion Aachen auch die nicht pflegeversicherten Personen die hohe Anzahl der Leistungsbezieher. Es kann also davon ausgegangen werden, dass es in der StädteRegion Aachen mehr Menschen gibt, die die **Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege** nicht nur aus eigenem Einkommen und Vermögen begleichen können. Dies lässt sich zudem an den Transferaufwendungen erkennen. Auch diese befinden sich auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau.

Bei den **Erträgen** der Hilfe zur Pflege war es der StädteRegion nicht möglich die Erträge aus Unterhalt von denen aus sonstigen privatrechtlichen Erträgen zu trennen. Daher war eine differenzierte Analyse nicht möglich.

Einige Kreise haben sich dazu entschieden, die Durchführung der Aufgaben nach dem SGB XII an die Städte und Gemeinden zu delegieren. Die StädteRegion Aachen bearbeitet seit 2009 die Hilfe zur Pflege vollständig und hat keine Aufgaben delegiert.

Nach eigener Aussage wird in der StädteRegion eine zentrale **Personalbedarfsplanung** durch den Personalbereich durchgeführt. Bisher wurden allerdings keine Zielwerte bzw. Richtwerte festgelegt, welche bei der Planung berücksichtigt werden.

Die StädteRegion Aachen hat für den vollstationären Bereich eine verbindliche örtliche **Pflegeplanung**. Für das teilstationäre Segment haben die Bedarfseinschätzungen dagegen empfehlenden Charakter. Die StädteRegion ist derzeit dabei eine neue Software für die **Pflege- und Wohnberatung** einzuführen. Diese soll zur Steuerungsunterstützung genutzt werden.

Das **Fach- und Finanzcontrolling** ist in der StädteRegion noch ausbaufähig. So sollte sie Ziele und Kennzahlen festlegen sowie im Rahmen eines Fachcontrollings die Wirkung von Maßnahmen messen. Derzeit wird ein neues Analyseprogramm eingeführt.

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 NRW¹⁴),
- 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 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

¹⁴ 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)

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

- ➔ In der StädteRegion Aachen leben im Vergleich zu den Kreisen an der gesamten Bevölkerung gemessen weniger hochbetagte Menschen. Die soll sich auch in Zukunft nicht ändern.
- ➔ Die StädteRegion Aachen bezieht die strukturellen Rahmenbedingungen in die Planungen ein. Eine städteregionale Sozialplanung wird bereits durchgeführt.

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*

Kennzahl	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	27,52	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	14,02	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31

Kennzahl	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	6,42	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	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.

In der **StädteRegion Aachen** leben im Jahr 2020 vergleichsweise wenig hochbetagte Einwohnerinnen und Einwohner. Sowohl der Anteil der 65-jährigen bis unter 80-jährigen, als auch der Anteil der ab 80-jährigen liegt im Vergleich zu den Kreisen deutlich unter dem Median. Dies wird laut den Prognosen von IT.NRW auch in den nächsten Jahren so bleiben. Entgegen dieser Strukturdaten positioniert sich die StädteRegion bei den Kennzahlen (insbesondere die stationäre Leistungsdichte) aber überdurchschnittlich. Bei den Einwohnerinnen und Einwohnern zwischen 45 und 65 Jahren bildet die StädteRegion Aachen in den Jahren 2020, 2025 und 2040 das Minimum ab. Die potenziellen Pflegepersonen befinden sich in der Altersgruppe der Einwohnerinnen und Einwohner zwischen 45 und 65 Jahren. Hier hat die StädteRegion den niedrigsten Anteil im interkommunalen Vergleich. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Stadt Aachen als Studentenstadt diesen Wert beeinflusst. Auch in den nächsten Jahren setzt sich diese Positionierung fort. Dieses Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen wird sich zukünftig immer weiter verschärfen und wird die StädteRegion Aachen 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. Die StädteRegion hat im Vergleich zu den anderen Kreisen belastende soziale Strukturen. Die SGB II-Quote ist im Vergleich sehr hoch. Auch bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke zeigen sich negative Abweichungen von den Werten der im Vergleich enthaltenen Kreise. Dies zeigt sich sowohl beim Einkommensniveau der Bevölkerung, welches auf einem unterdurchschnittlichen Niveau liegt, sowie in den niedrigeren allgemeinen Deckungsmitteln. Auch hier muss berücksichtigt werden, dass die Stadt Aachen mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Studentinnen und Studenten die Werte der StädteRegion beeinflusst.

In den kommenden Jahren muss sich die StädteRegion zunehmend mit der Problematik/Herausforderung der Altersstruktur, der gesetzlichen Änderungen und des Fachkräftemangels auseinandersetzen. Da diese Entwicklungen mit steigenden Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege einhergehen, aber wenig steuerbare Einflussmöglichkeiten bieten, rücken präventive vorpflegerische Angebote und Maßnahmen zunehmend in den Fokus. Die Angebote müssen auf die veränderte Nachfrage und Entwicklung abgestimmt werden.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

Bei einer Vielzahl von Kennzahlen in diesem Bericht wird die Gesamtzahl der Leistungsbezieher als Bezugsgröße genommen. Die **StädteRegion Aachen** hat die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege für die Tages- und Kurzzeitpflege für das Jahr 2020 erhoben. Für die Jahre 2017 bis 2019 und 2021 wurden diese Leistungsbezieher aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes nicht erhoben. Da die Leistungsbezieher der Tages- und Kurzzeitpflege erfahrungsgemäß nur einen geringen Anteil an den gesamten Leistungsbeziehern ausmachen, wurden die Kennzahlen für die o.g. Jahre ohne diese Leistungsbezieher gebildet und im Zeitverlauf dargestellt.

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 die **StädteRegion Aachen** die Aufgabe der Hilfe zur Pflege komplett mit eigenem Personal wahr. Die Pflege- und Wohnberatung wird auch zentral durchgeführt.

Für das Vergleichsjahr 2020 liegt der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege in der StädteRegion bei rund 57 Mio. Euro.

Nachfolgend wird der Fehlbetrag für die Jahre 2017 bis 2021 ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege in der StädteRegion Aachen gesetzt.

Fehlbetrag HzP StädteRegion Aachen 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	3,65	2,66	2,46	1,92	2,51
ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	52,71	53,39	56,40	59,24	62,80
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	49,06	50,73	53,94	57,32	60,29
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro¹⁵	k. A.	20.285	21.744	22.424	22.158
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	444	454	479	505	525

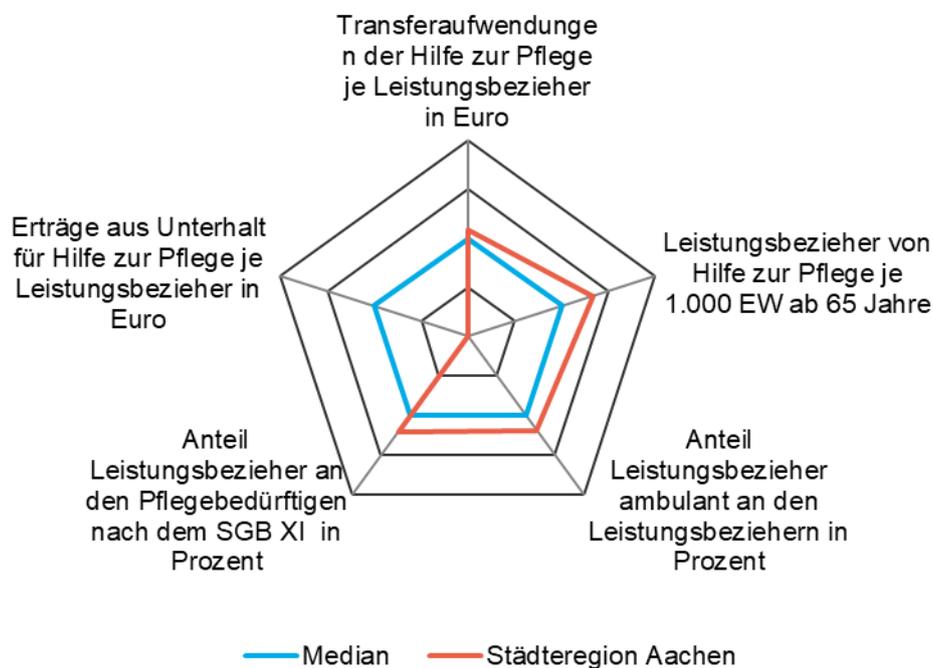
Der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege steigt im Zeitverlauf vom Jahr 2017 bis zum Jahr 2020 kontinuierlich an. Dies korreliert mit den ordentlichen Aufwendungen. Die Entwicklungen im Einzelnen werden im Kapitel 5.4.2 Einflussfaktoren des Fehlbetrages analysiert.

¹⁵ Die StädteRegion Aachen konnte die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege für die Tages- und Kurzzeitpflege nur für das Jahr 2020 auswerten. Die Kennzahlen der anderen Jahre sind daher nicht valide und dient lediglich dazu, die Entwicklung im Zeitverlauf zu betrachten.

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

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 aus. Die Kennzahl „Transferaufwendungen HzP 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 Haushalt entlastet. Allerdings steht dem eine geplante tarifliche Erhöhung der Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Ob sich in der StädteRegion tatsächlich längerfristig Einsparungen in der Hilfe zur Pflege ergeben, bleibt abzuwarten.

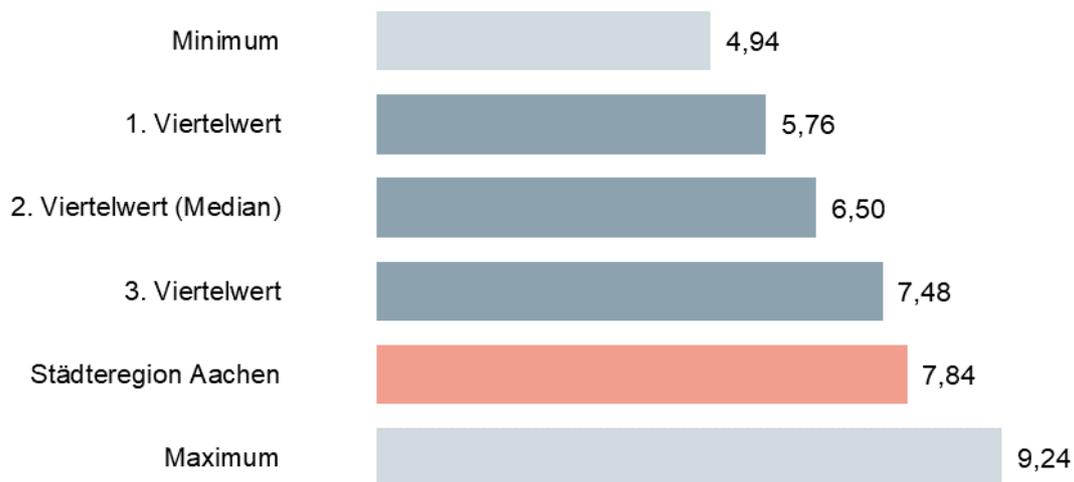
Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

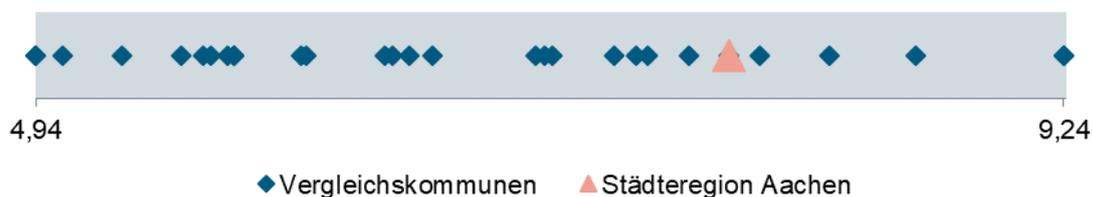
- Der Anteil der Leistungsbezieher des SGB XI, die zusätzliche Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, ist in der StädteRegion Aachen vergleichsweise hoch.

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 SGB XII an den Pflegebedürftigen¹⁶ nach dem SGB XI in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Von den Personen, die Leistungen der Pflegeversicherung nach dem SGB XI beziehen, gibt es in der **StädteRegion Aachen** vergleichsweise viele Pflegebedürftige, die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten. 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/der StädteRegion ab. Indikatoren hierfür sind beispielsweise die SGB II-Quote und die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner. Die Kennzahl korreliert also mit den sozialen Strukturen, da die SGB II Quote sehr hoch ist und sich auch bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke negative Abweichungen von den Werten der anderen im Vergleich enthaltenen Kreise zeigen. So liegt das Einkommensniveau der Bevölkerung auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

Zum anderen sind die nicht pflegeversicherten Personen ein weiterer Einflussfaktor. In diesen Fällen muss die StädteRegion auch für die Pflegeversicherung einspringen. Nach Aussage der StädteRegion gibt es in der Stadt Aachen sehr viele pflegebedürftige Personen ohne eine Pfe-

¹⁶ Pflegebedürftige lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

geversicherung. Nach ihrer Einschätzung betrifft dies in der Stadt Aachen doppelt so viele Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege, wie in den anderen regionsangehörigen Städten und Gemeinden zusammen, obwohl diese gesamt betrachtet mehr Einwohner aufweisen.

5.4.2.2 Leistungsdichte

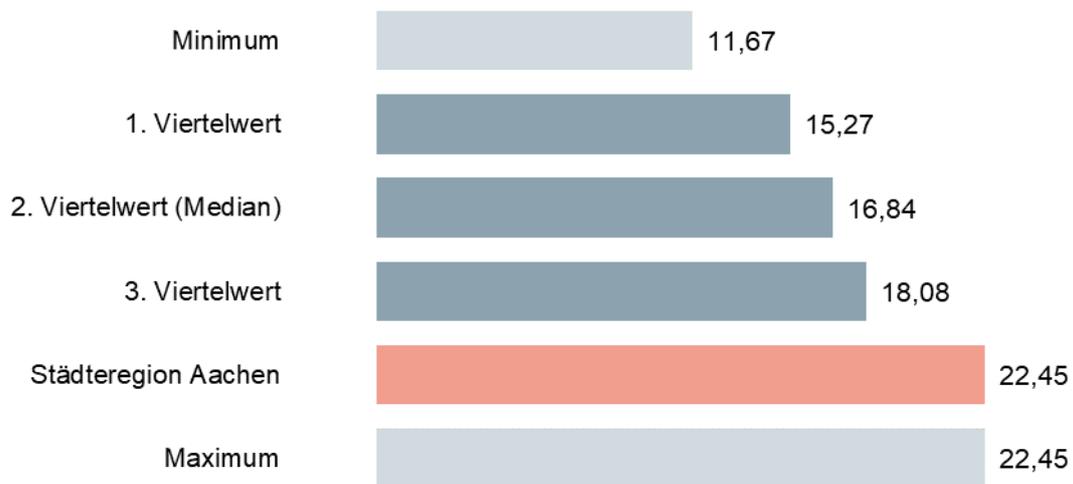
→ Die StädteRegion Aachen hat eine vergleichsweise hohe Leistungsdichte sowohl in der ambulanten als auch in der stationären Hilfe zur Pflege. Es ist davon auszugehen, dass die ungünstige Sozialstruktur ausschlaggebend ist.

→ Feststellung

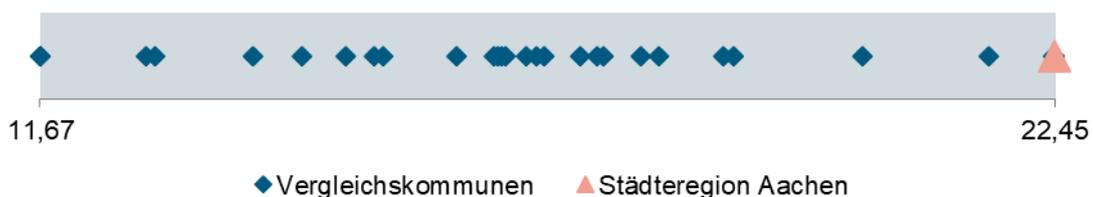
Der StädteRegion Aachen war es zum Zeitpunkt der Prüfung nicht möglich die Betreuungs- und Verweildauern auszuwerten.

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 StädteRegion Aachen

	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher HzP je 1.000 EW ab 65 Jahre	22,39	22,03	22,45	23,69
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,29	3,05	2,95	3,01
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	19,10	19,98	19,51	20,68

Insgesamt ist durch die Pflegestärkungsgesetze und die höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen ab 2018 zurückgegangen. Die stationäre Leistungsdichte ist hingegen gestiegen. Nach Einschätzung der StädteRegion liegt das zum größten Teil an den Kostensteigerungen der Pflegesätze. So soll es immer mehr Selbstzahler geben, die Leistungen der Hilfe zur Pflege beantragen müssen.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	2,95	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	19,51	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Sowohl bei den ambulanten, als auch bei den stationären Hilfen zur Pflege positioniert sich die StädteRegion Aachen deutlich über dem Median. Die stationäre Leistungsdichte bildet sogar das Maximum im interkommunalen Vergleich ab.

Die Anzahl der Leistungsbezieher wird im Wesentlichen durch folgende Faktoren beeinflusst:

- soziostrukturelle Rahmenbedingungen (Bevölkerungsstruktur und soziale Strukturen),
- Kosten der Pflege sowie
- Steuerung des Kreises.

Die Bevölkerungsstruktur ist, wie bereits in Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung erläutert, in der StädteRegion Aachen nicht belastend. Trotz dieser Bevölkerungsstruktur ist die Leistungsdichte sehr hoch. Die Kaufkraft je Einwohner wird als Indikator für das Einkommensniveau herangezogen. Die Nettoeinkünfte sind in der StädteRegion vergleichsweise gering. Dies wird zum einen an den Studentinnen und Studenten liegen, welche in Aachen und Umgebung leben. Zum anderen ist nach Aussage der StädteRegion die Einkommenssituation älterer Menschen in der Region Aachen vergleichsweise ungünstig. Dies gilt in besonderem Maße für die mittleren kreisangehörigen Städte (zum Beispiel Alsdorf, Baesweiler und Eschweiler). Die somit bestehende „Altersarmut“ kommt im Gebiet der Stadt Aachen in noch stärkerem Maße zum Tragen. Dies kann sich belastend auf die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege auswirken.

Der Städteregion war es zum Zeitpunkt der Prüfung nicht möglich, die Verweildauern bei den stationären Hilfen durch das Controlling zu erheben. In der Regel werden die Verweildauern in den stationären Einrichtungen kürzer, da länger zu Hause gepflegt wird. Gleichzeitig steigt das Eintrittsalter bei einer Heimaufnahme. Die Software wurden zwischenzeitlich aber angepasst. Nach Aussage der StädteRegion sollen diese Auswertung in der Zukunft problemlos möglich sein.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte insbesondere im Hinblick auf die hohe Falldichte die Betreuungs- und Verweildauern regelmäßig auswerten und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die hohe ambulante Leistungsdichte könnte durch viele nichtpflegeversicherte Personen negativ beeinflusst werden. Ein Grund für die hohe stationäre Leistungsdichte könnten zudem noch die belastenden sozialen Strukturen sein.

Das hat wiederum Auswirkungen auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege.

Die Transferaufwendungen werden im nächsten Kapitel näher betrachtet. Auf die Steuerung der Hilfe zur Pflege durch die StädteRegion wird im weiteren Berichtsverlauf eingegangen.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- Die StädteRegion Aachen hat im Vergleich hohe Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Diese werden sowohl von den ambulanten, als auch von den stationären Transferaufwendungen negativ beeinflusst. Es ist davon auszugehen, dass die sozialen Strukturen maßgeblich verantwortlich für die überdurchschnittlichen Transferaufwendungen sind.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis / die StädteRegion 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:



Die **StädteRegion Aachen** gehört im Jahr 2020 zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl*	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	10.677	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	12.168	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Die StädteRegion weist sowohl bei der ambulanten Hilfe zur Pflege wie auch bei der stationären Hilfe zur Pflege überdurchschnittlich hohe Transferaufwendungen je Leistungsbezieher auf. Bei der stationären Hilfe zur Pflege liegt die StädteRegion nur knapp unter dem 3. Viertelwert.

Innerhalb der ambulanten Hilfen zur Pflege ist unter anderem die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften sehr kostenintensiv. Diese sind in einigen Fällen mit den Aufwendungen für eine vollstationäre Unterbringung gleichzusetzen. Ein hoher Anteil an Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften wirkt sich somit belastend auf die ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher ambulant aus.

Es werden mit den Anbietern der ambulanten WGs keine Leistungs-, Vergütungs- und Prüfvereinbarung nach § 75 SGB XII abgeschlossen. Bisher wird, wie bei der ambulanten Pflegebetreuung auch, nach Leistungskomplexen abgerechnet. In Zukunft soll es nach Aussage der StädteRegion für jede Person eine eigene Bedarfsfeststellung geben und danach dann abgerechnet werden.

Wie bei der Leistungsdichte bereits erwähnt, beeinflusse sowohl das Einkommensniveau in der StädteRegion wie auch die Anzahl der Nichtpflegeversicherten die Kennzahl negativ. Es ist davon auszugehen, dass die Pflegebedürftigen weniger Einkommen und Vermögen haben als in den Kreisen. Dies wirkt sich negativ auf die Transferaufwendungen aus.

Entwicklung der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant StädteRegion Aachen in Euro

2018	2019	2020	2021
8.399	9.972	10.677	12.319

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 in der StädteRegion Aachen im Vergleich zu den Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland mit 1.033 Euro über dem Durchschnitt von 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 in der StädteRegion Aachen bei 2.114 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.

Es ist davon auszugehen, dass neben den sozialen Strukturen auch die überdurchschnittlichen Zuzahlungen für die hohe Leistungsdichte sowie für die überdurchschnittlichen Transferaufwendungen verantwortlich sind. So gibt es in der StädteRegion viele Menschen die eine finanzielle Unterstützung benötigen. Hinzu kommt, dass viele Menschen im Vergleich zu den Kreisen weniger Aufwendungen über das eigene Einkommen und Vermögen decken können.

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	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro	8.220	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Die StädteRegion Aachen hat im Vergleich zu den Kreisen die höchsten Aufwendungen für das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher.

Die Aufwendungen für einen stationären Fall bestehen aus den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege und dem Pflegewohngeld. Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld sind für die Kreise/die StädteRegion nur zu einem geringen Teil steuerbar. Die StädteRegion hat auch hier die Möglichkeit, die Aufwendungen durch die ambulante Quote zu steuern. Je mehr Menschen ambulant versorgt werden, umso geringer fallen auch die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren 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.

Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro StädteRegion Aachen 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
7.555	7.579	8.015	8.220	8.162

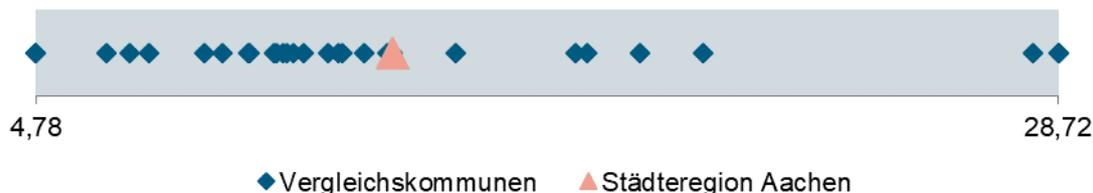
5.4.2.4 Ambulante Quote

→ Die ambulante Quote liegt in der StädteRegion Aachen deutlich über dem Durchschnitt.

Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen in der vertrauten Umgebung spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im Vordergrund. Sie ist der stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbezieherinnen drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020



Die **StädteRegion Aachen** gehört zu den 25 Prozent mit der höchsten ambulanten Quote.

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.

Grundsätzlich ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Leistungsdichte erstrebenswert. Zum einem wird damit dem Vorrang ambulanter Hilfeleistungen aus § 13 Abs. 1 S. 2 SGB XII Rechnung getragen und zum anderen sind stationäre Hilfen in der Regel kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege auswirken. In der Städte-Region Aachen ist der Anteil der ambulanten Hilfefälle zwar hoch, die Leistungsdichte aber auch. Sowohl die ambulante, als auch die stationäre Leistungsdichte liegen deutlich über dem Durchschnitt. Wie bereits erläutert liegen die Gründe in Aachen zum einen am hohen Anteil an nichtpflegeversicherten Personen sowie an den sozialen Strukturen.

Entwicklung der ambulanten Quote StädteRegion Aachen in Prozent

2018	2019	2020	2021
14,69	13,85	13,12	12,72

Im Zeitreihenvergleich ist zu erkennen, dass die ambulante Quote seit 2018 stetig gesunken ist. Festzustellen ist, dass die ambulante Quote bei dem überwiegenden Teil der Kreise abnimmt. Hintergrund sind, wie bereits dargestellt, die Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze und die damit erhöhten Leistungen der Pflegeversicherung. In der Städteregion ist für die sinkende ambulante Quote aber die steigende Zahl an stationären Leistungsbeziehern maßgeblich.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

Der StädteRegion Aachen war es für die Prüfung nicht möglich, die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Erträgen getrennt voneinander anzugeben. So war eine differenzierte Analyse und Gegenüberstellung im interkommunalen Vergleich nicht möglich.

Ein Kreis / die StädteRegion 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.

Der **StädteRegion Aachen** war es nicht möglich, die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen getrennt voneinander anzugeben. Daher stellt die gpaNRW im weiteren Verlauf nur die validen Ergebnisse der im Vergleich enthaltenen Kreise nachrichtlich dar.

Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020

Kennzahl	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	11,43	60,79	109	148	337	23
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	20,94	85,02	147	231	539	21

Insgesamt hatte die StädteRegion im Jahr 2020 einen Ertrag i. H. v. 644.886 Euro. Auf den Leistungsbezieher gerechnet sind dies 252 Euro je Leistungsbezieher.

Entwicklung der Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP StädteRegion Aachen in Euro

2017	2018	2019	2020	2021
1.195.094	1.052.239	1.300.984	644.886	595.342

Insgesamt betrachtet sind die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen seit dem Jahr 2019 stark gesunken. Vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020 sogar um mehr als 50 Prozent. Da die StädteRegion die Erträge nicht differenzieren konnte, kann keine weitere Analyse vorgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Erträgen getrennt voneinander auswerten können. Nur so kann die StädteRegion die Erträge analysieren und Optimierungspotenzial erkennen sowie passende Maßnahmen umsetzen.

Die Unterhaltssachbearbeitung ist spezialisiert und wird in einem von den Leistungsbereichen organisatorisch getrennten Aufgabenbereich des Amtes (Bereich Rückeinnahmen) eingegliedert. Dem Bereich Rückeinnahmen obliegt die Realisierung und Durchsetzung sämtlicher auf den Sozialhilfeträger gesetzlich übergegangener Unterhaltsansprüche (Kindesunterhalt, Trennungsunterhalt, nachehelicher Ehegattenunterhalt, Elternunterhalt).

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

- Die Hilfe zur Pflege ist in der StädteRegion so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.

Ein Kreis / die StädteRegion sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Das Amt für Soziales und Senioren befindet sich in der **StädteRegion Aachen** im Dezernat III. Es untergliedert sich in die folgenden sieben Arbeitsgruppen:

- 50.1 Trägeraufgaben, Grundsatzangelegenheiten,
- 50.2 Rückeinnahmen, Widersprüche/Klagen,
- 50.3 Angelegenheiten nach dem Wohn- und Teilhabegesetz,
- 50.4 Stationäre Leistungen,
- 50.5 Häusliche und teilstationäre Leistungen,
- 50.6 Besondere soziale Angelegenheiten sowie
- 50.7 Planung und Beratung.

Da im weiteren Verlauf des Berichts näher Stellung zu den einzelnen Aufgabenbereichen genommen wird, erfolgt im Folgenden nur eine kurze Übersicht der organisatorischen Zuordnung.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in der Arbeitsgruppe 50.7 Planung und Beratung angesiedelt. In der Pflegeberatung sind insgesamt 2,9 Vollzeit-Stellen und in der Wohnberatung insgesamt 2,5 Vollzeit-Stellen besetzt. Das Team besteht neben Pflegefachkräften auch aus Sozialarbeitern und einer Architektin. Die Beratungen werden bedarfsorientiert durchgeführt. Dies kann entweder telefonisch oder auch persönlich geschehen. Der persönliche Kontakt kann als Hausbesuch oder auch aufsuchend durchgeführt werden. Nach Aussage der StädteRegion gibt es eine enge Zusammenarbeit zwischen Leistungsgewährung und der Pflegeberatung. Der Städte-

Region ist bewusst, dass sie Maßnahmen ergreifen muss, um die potenziellen pflegebedürftigen Menschen und ihre Angehörigen zu erreichen, bevor die Pflegebedürftigkeit eintritt. Um dies zu erreichen finden nach Aussage der StädteRegion regelmäßig Vorträge statt. Zudem hat die StädteRegion einen Internetauftritt. Des Weiteren beteiligt sie sich an passenden Veranstaltungen und Messen Dritter. Für die pflegenden Angehörigen gibt es spezielle Vortragsreihen. Auch Demenzerkrankte werden durch die Pflege und Wohnberatung beraten.

Die Unterhaltssachbearbeitung ist in der StädteRegion spezialisiert. Diese und auch die privatrechtlichen Ansprüche werden vom Sachgebiet Rückennahmen durchgeführt. Dieses Sachgebiet befindet sich unter der Arbeitsgruppe 50.2 Rückennahmen, Widersprüche/Klagen, Verwaltungsstelle. Der Bereich Rückennahmen realisiert und setzt sämtliche auf den Sozialhilfeträger übergegangenen Unterhaltsansprüche durch. Hierzu gehören Kindesunterhalt, Trennungsunterhalt, nachehelicher Ehegattenunterhalt, sowie Elternunterhalt.

Arbeitshilfen, Checklisten und Richtlinien stehen der Sachbearbeitung digital zur Verfügung und ermöglichen eine einheitliche Fallbearbeitung. Stellenbeschreibungen liegen ebenfalls vor. Zudem gibt es sowohl in der ambulanten als auch in der stationären Hilfe zur Pflege ein EDV-Fachverfahren. Dieses ist u.a. für die Bewilligung und Zahlbarmachung von Leistungen zuständig.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass die Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung gestellt werden. D.h., 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. Gleichzeitig besteht die Chance, die internen Prozessabläufe zu überprüfen und ggf. zu optimieren. Für die Mitarbeitenden bedeutet das eine erleichterte Fallbearbeitung, sowie einen verbesserten Informationsfluss und ein gesichertes Wissensmanagement.

Im Sozialamt der StädteRegion Aachen wird derzeit die E-Akte eingeführt. In der stationären Hilfe zur Pflege ist dies schon geschehen und es werden aktuell die Prozessbeschreibungen erstellt. In Für die ambulante Hilfe zur Pflege soll der Umstieg auch zeitnah erfolgen.

Für die sozialen Aufgaben hat das Land NRW übergangsweise die Sozialplattform geschaffen. Bisher ist die Onlinebeantragung für das Arbeitslosengeld II, die Hilfe zum Lebensunterhalt und für das Wohngeld freigeschaltet. Die Hilfe zur Pflege kann derzeit darüber noch nicht online beantragt werden.

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 Delegationsatzung 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.

Die StädteRegion Aachen bearbeitet seit 2009 die Hilfe zur Pflege vollständig. So wurde mit Wirkung vom 21. Oktober 2009 die Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege 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.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

→ **Feststellung**

Die Personalbedarfsplanung der StädteRegion Aachen kann noch optimiert werden. Bisher hat die StädteRegion keine schriftlichen Zielwerte/Richtlinien festgelegt.

Ein Kreis / die StädteRegion 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.

Nach Aussage der **StädteRegion Aachen** erfolgt im Personalbereich eine zentrale Personalbedarfsplanung. Diese berücksichtigt auch geplante Fluktuationen. Bei ungeplanten Fluktuationen versucht die StädteRegion die Stelle im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens zeitnah zu besetzen. Nach Aussage der StädteRegion sind derzeit alle Stellen besetzt. Während der Corona-Pandemie hat es in den Bereichen der Hilfe zur Pflege (stationäre Leistungen, ambulante Leistungen, Widerspruchs- und Klagesachbearbeitung, Rückeinnahmen) einige Personalausfälle gegeben.

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. In der StädteRegion Aachen werden in der Fallbearbeitung der Hilfe zur Pflege bislang keine Zielwerte/Richtwerte schriftlich festgelegt. Bisher ist es so, dass das eingesetzte Personal gedeckelt ist und weitere Fälle dann auf die Mitarbeitenden der Leistungsgewährung aufgeteilt werden.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion sollte Zielwerte bzw. Richtlinien festlegen und diese bei der Personalbedarfsplanung berücksichtigen.

Um die Stellenausstattung 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

- In der StädteRegion Aachen werden Pflegefachkräfte zur Unterstützung der Sachbearbeitung in der Leistungsgewährung eingesetzt. So wird die bedarfsgerechte Versorgung der Pflegebedürftigen gewährleistet und es werden gleichzeitig auch wirtschaftliche Aspekte einbezogen.

In der **StädteRegion Aachen** wurden in 2020 5,47 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant eingesetzt. Für die Hilfe zur Pflege stationär werden 17,92 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Hinzu kommen ergänzend 2,04 Vollzeit-Stellen (Pflegefachkräfte) in der ambulanten und stationären Hilfe zur Pflege zusammen. Die StädteRegion konnte die Stellenanteile der Pflegefachkräfte nicht getrennt für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen angeben.

Bei den Leistungsbeziehern werden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland berücksichtigt.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl*	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	k. A.	59	88	92	115	294	17
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	k. A.	88	127	144	169	202	24

Die gpaNRW berücksichtigt die Tagespflege bei der stationären Hilfe zur Pflege. In der StädteRegion Aachen werden die Fälle der Tagespflege im ambulanten Bereich bearbeitet. Dies wurde bei der Kennzahlenbildung bei den Leistungsbeziehern berücksichtigt. In den Stellenanteilen der Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege wurden die Stellenanteile der Tagespflege aber nicht herausgerechnet. Daher wird die Kennzahl für die StädteRegion nicht im interkommunalen Vergleich abgebildet.

Um für die StädteRegion eine Positionierung zu haben, wurden die Leistungsbezieher der Tagespflege zum ambulanten Bereich gerechnet. Nach dieser Berechnung bearbeitet eine Vollzeit-Stelle in der ambulanten Hilfe zur Pflege 62 Leistungsbezieher und in der stationären Hilfe zur Pflege 167 Leistungsbezieher.

Die Stellen in der ambulanten Hilfe zur Pflege sind in den Jahren 2017 bis 2020 gesunken. So lagen sie 2017 noch bei 7,84 VZ-Stellen und im Jahr 2021 bei 5,47 Vollzeit-Stellen. Bei der stationären Hilfe zur Pflege haben sich die VZ-Stellen im Zeitverlauf unterschiedlich entwickelt. Im Jahr 2019 stiegen die VZ-Stellen zunächst auf 20,01 VZ-Stellen an. Danach gab es ein Rückgang, sodass diese im Jahr 2021 bei 19,13 liegen. Bei der Betrachtung der Kennzahlen ist zu berücksichtigen, dass die Sachbearbeitung neben den laufenden Fällen durch die Zu- und Abgänge belastet wird. Zudem kommt es bei den Anträgen erfahrungsgemäß zu einigen Ablehnungen, die zwar auch Bearbeitungsaufwand erzeugen, aber nicht bei den laufenden Zahlfällen berücksichtigt werden.

In der Leistungssachbearbeitung werden auch Pflegefachkräfte eingesetzt. Bei der ambulanten Hilfe zur Pflege sind die Pflegefachkräfte für die Bedarfsfeststellung zuständig. Weiterhin begutachten sie die nicht-pflegeversicherten Personen und prüfen die Heimnotwendigkeit. Die Pflegefachkräfte sind damit eine wichtige Unterstützung der Leistungssachbearbeitung und arbeiten eng mit dieser zusammen. Mit dem Einsatz der Pflegefachkräfte trägt der Kreis dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ Rechnung.

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 den folgenden Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern geprüft:

- Personen mit Pflegegrad 2, die zum Zeitpunkt der Heimaufnahme jünger als 80 Jahre sind oder
- Personen mit Pflegegrad 3, die zum Zeitpunkt der Heimaufnahme jünger als 70 Jahre sind.

Bei den Pflegegraden 4 und 5 wird die Heimnotwendigkeit unterstellt.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

In der **StädteRegion Aachen** wurden in 2020 2,12 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Der StädteRegion war es nicht möglich, die Stellenanteile getrennt für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen anzugeben. Auch war es nicht möglich, die Unterhaltsberechnungsfälle auszuwerten. Daher konnte die Kennzahl Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle nicht gebildet werden. Bei der Kennzahl Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle stellt die gpaNRW deshalb nur nachrichtlich das Ergebnis des interkommunalen Vergleichs der im Vergleich enthaltenen Kreise dar.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	k. A.	8	31	60	167	456	14

Kennzahl	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,19	0,01	0,05	0,12	0,20	0,57	25

Die Unterhaltsheranziehung erfolgt in der **StädteRegion Aachen** spezialisiert. Damit ist gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik bei der Unterhaltsheranziehung beachtet wird.

Mit Inkrafttreten des Angehörigenentlastungsgesetzes wurden die Vollzeit-Stellen in der Unterhaltsheranziehung im Jahr 2020 auf 2,12 Vollzeit-Stellen und im Jahr 2021 auf 1,25 reduziert. 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. Die StädteRegion Aachen fragt das Einkommen im Antrag auf Sozialhilfe ab.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

→ Feststellung

Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.

Die WTG-Behörde des Kreises / der StädteRegion 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.

In der **StädteRegion Aachen** waren in 2020 7,45 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Davon werden 3 Vollzeit-Stellen von Pflegefachkräften ergänzend eingesetzt. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen bezogen auf Hilfe zur Pflege beläuft sich auf 277.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,65	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	37,18	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 und die Beratung der Einrichtungen und den Menschen in den Einrichtungen bzw. dessen Angehörige.

Die Zusammenarbeit zwischen der WTG-Behörde und der Hilfe zur Pflege ist nach Aussage der StädteRegion gut. Beide Aufgabenbereiche befinden sich organisatorisch betrachtet in einem Amt. Wöchentlich findet eine Leitungsrunde mit einem gegenseitigen Austausch zu grundsätzlichen Themen statt. Sollte es erforderlich sein, findet darüber hinaus zusätzlich ein einzelfallbezogener Austausch statt.

Sofern bei der letzten Prüfung keine wesentlichen Mängel festgestellt wurden, erfolgen die Regelprüfungen in einem Zwei-Jahres-Rhythmus in Anlehnung an den Rahmenprüfkatalog statt. Sollten wesentliche Mängel in der letzten Prüfung festgestellt worden sein, erfolgt die Regelprüfung dieser Einrichtung jährlich. Aufgrund der Corona-Pandemie konnte diese in den letzten Jahren nicht immer im vorgegebenen Umfang erfolgen.

Anlassprüfungen aufgrund von Beschwerden gab es in den letzten Jahren ungefähr 36 pro Jahr. Die durchschnittliche Anzahl an Beschwerden liegt jährlich bei ungefähr 45. Diese gehen zum Großteil von Angehörigen, aber auch von den Bewohnerinnen und Bewohnern sowie von anonymen Personen ein. Detaillierter wertet die StädteRegion dies nicht aus.

Nach Aussage der StädteRegion erfolgten die Regelprüfungen während der Corona Pandemie zunächst regulär. In der Zeit vom 10. März bis 21. Juni 2020 waren die WTG-Behörden durch das MAGS NRW angewiesen, keine Regelprüfungen durchzuführen. In dieser Zeit fanden nur dringend notwendige Anlassprüfungen bzw. Prüfungen zur Überwachung der Einhaltung der Corona-Schutzmaßnahmen und diesbezügliche Beratungen statt. Danach wurden vereinzelt schwerpunktbezogene Regelprüfungen in Abhängigkeit vom Infektionsgeschehen vor Ort erledigt. Nach Aussage der StädteRegion wird die konsequente und regelmäßige Durchführung der regulären Prüfungen stark durch vermehrte pandemiebedingte Zusatzaufgaben erschwert.

Im Bedarfsfall erfolgen Prüfungen auch gemeinsam mit dem Gesundheitsamt oder anderen Fachbereichen wie der Lebensmittelüberwachung. Die Prüfungen vor Ort erfolgen in der Regel durch gemischte Teams der WTG-Behörde (jeweils eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter aus dem Bereich Verwaltung und dem Bereich Pflege).

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. Hierfür wurden der WTG Behörde bereits weitere 0,5 Vollzeit-Stellen genehmigt.

→ **Empfehlung**

Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen. Hier sollte die StädteRegion Aachen insbesondere im Hinblick auf die o.g. Kennzahlen die Personalausstattung kritisch betrachten und diese bei Bedarf anpassen.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

- In der StädteRegion Aachen gibt es für den vollstationären Bereich eine verbindliche örtliche Pflegeplanung. Für das teilstationäre Segment haben die Bedarfseinschätzungen dagegen empfehlenswerten Charakter.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen / der StädteRegion über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise / die StädteRegion sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreis-/regionsangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise / die StädteRegion 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 der **StädteRegion Aachen** wird vom Sozialamt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Inklusion und Sozialplanung erstellt.

Für den vollstationären Bereich gibt es eine verbindliche örtliche Pflegeplanung. Für das teilstationäre Segment haben die Bedarfseinschätzungen dagegen empfehlenswerten Charakter. Die kommunale Pflegeplanung wird alle zwei Jahre, die verbindliche Bedarfsplanung jährlich fortgeschrieben. Auf der Grundlage der Pflegeplanung werden die festgestellten Bedarfe im Bereich der stationären Leistungen im Rahmen der Bedarfsausschreibung ausgeschrieben. Die regionsangehörigen Kommunen werden über die Sozialdezernentenrunde beteiligt.

Grundlage sind die von IT.NRW zur Verfügung gestellten Daten zur Pflegebedürftigkeit, die durch eigene Erhebungen (z. B. Auslastung der stationären Einrichtungen etc.) ergänzt werden.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	10,47	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	51,23	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,89	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	5,79	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Im Bereich der stationären Pflege sind seit 2016 Bedarfszusagen von über 507 Plätzen erteilt worden. Diese sind bislang noch nicht realisiert worden. Aus dem Ausschreibungsverfahren in 2021 wurden für insgesamt 227 Plätze keine Angebote eingereicht. Insofern besteht im Bereich der stationären Pflege ein Nachholbedarf für diese Plätze. Im Bereich der Tagespflege konnten in den letzten Jahren in allen Kommunen Plätze geschaffen werden, so dass hier eine gute Versorgungsstruktur besteht.

Laut Pflegeplanung lässt sich in den Einrichtungen der stationären Pflege im Zusammenhang mit der Pandemie zeitweise ein Rückgang in der Belegung bzw. ein Abbau bei den vorhandenen Wartelisten beobachten. Gründe hierfür liegen in den pandemiebedingten Aufnahmearresten bzw. -stopps sowie in einer eher verhalten ausfallenden Nachfrage vor dem Hintergrund der pandemiebedingten Besuchsverbote und -einschränkungen sowie allgemeiner Berichterstattungen zu Infektionsgeschehen in Einrichtungen.

Des Weiteren wird in der Pflegeplanung erwähnt, dass das Hochwasserereignis vom Juli 2021 kurz- wie mittelfristig massive Auswirkungen auf das pflegerische Versorgungsangebot in der StädteRegion Aachen hat. So sind 150 Plätze in Eschweiler und Stolberg (Rhld.) betroffen. Ebenfalls betroffen ist jeweils eine betreute Wohngemeinschaft in Eschweiler und Stolberg (Rhld.) sowie je eine Tagespflegeeinrichtung in Eschweiler und Stolberg (Rhld.).

Im Mai 2021 wurden die ansässigen Anbieter von ambulanten Pflegediensten zwecks einer schriftlichen Befragung angeschrieben. Im Wesentlichen wurden neben Strukturdaten zur Einordnung vor allem Einschätzungen und Beobachtungen in Bezug auf die Entwicklungen im Rahmen der letzten zwei Jahre erfragt. Die Befragung zeigt nach Aussage der StädteRegion, dass es vor allem im ländlichen Bereich bei den hauswirtschaftlichen Leistungen und bei umfassenden Angebotsanfragen Versorgungsengpässe gibt.

Die Ergebnisse der Befragung zeigen zudem, dass auf Seiten der Pflegebedürftigen vor allem ein wachsender Bedarf an niederschweligen Unterstützungsleistungen besteht.

5.6.1.1 Pflege- und Wohnberatung

→ Feststellung

Die StädteRegion Aachen ist derzeit dabei eine neue Software für die Pflege- und Wohnberatung einzuführen.

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 in der **StädteRegion Aachen** insgesamt 6,02 Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen/der StädteRegion unterschiedlich organisiert. Es findet entweder eine zentrale Beratung direkt durch den Kreis statt, die zusätzlich durch dezentrale Standorte gestärkt wird. Oder es besteht eine dezentrale Organisationsform. In der StädteRegion findet die Beratung bedarfsorientiert telefonisch oder persönlich – im Büro oder aufsuchend – statt.

Von 29 Kreisen inkl. der StädteRegion Aachen haben acht Kreise die Pflege- und Wohnberatung zentral beim Kreis angegliedert und sechs Kreise entweder die Pflege- oder die Wohnberatung beim Kreis angegliedert.

Die Senioren- und Pflegeberatung 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/der StädteRegion bekannt sein und gerade auch den Menschen zugänglich gemacht werden, die noch nicht mit der Pflegebedürftigkeit in Verbindung stehen. Möglichkeiten hierzu bestehen z.B. über Informationsveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt und unterstützende Angebote für pflegende Angehörige. Die StädteRegion Aachen hat ein Konzept für die Pflegeberatung verfasst. Ziel der Pflegeberatung ist es, die pflegebedürftigen Menschen und ihre Angehörigen so zu informieren, dass sie wichtige Entscheidungen zur Bewältigung individueller Pflegesituationen treffen und auch entsprechend handeln können. Neben dem Wissenserwerb geht es auch ganz klar darum, eine solche schwierige Situation in einem geschützten Rahmen besprechen zu können. Weitere wichtige Punkte während einer Beratung sind:

- Problemanalyse,
- Darstellung der Hilfen,
- Finanzierungsmöglichkeiten,
- Erarbeiten und Umsetzung von Lösungsansätzen,
- Antragsstellung (falls notwendig) sowie

- Begleitung im weiteren Verlauf.

Die StädteRegion nutzt bisher eigene Datenbanken für die Pflege- und Wohnberatung, mit der beispielsweise die Anzahl der Beratungen, die Zielgruppe oder der Beratungsgegenstand ausgewertet werden können. Die StädteRegion will zukünftig eine Software für die Pflege- und Wohnberatung einsetzen. Derzeit läuft das Auswahlverfahren für eine Softwarelösung.

→ **Empfehlung**

Die neu eingeführte Software sollte Auswertungen wie z.B. Beratungen zur Vermeidung stationärer Aufnahmen durchführen können und so zur Steuerungsunterstützung beitragen.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die StädteRegion Aachen hat im Bereich der Hilfe zur Pflege noch kein umfassendes Fach- und Finanzcontrolling. Sie ist derzeit dabei ein neues Analyseprogramm einzuführen.

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 / die StädteRegion 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 der StädteRegion Aachen im Teilprodukt 950140 „Hilfe zur Pflege (SGB XII)“ des Produktes 05.01.01. „Leistungen nach dem SGB XII und APG NRW“.

Das Fach- und Finanzcontrolling wird in der StädteRegion in der Arbeitsgruppe 50.1 Trägeraufgaben, Grundsatzangelegenheiten durchgeführt. Für die beiden Bereiche sind unterschiedliche Mitarbeitende zuständig. Nach Auskunft der StädteRegion ist der Austausch zwischen den beiden zuständigen Ansprechpersonen aber gut und findet auch regelmäßig statt. Neben dem Fach- und Finanzcontrolling gibt es in der StädteRegion zudem ein zentrales Controlling für die

Bereiche Personalkostencontrolling und Inventarisierung. Für diese Bereiche wurden Dienstleistungsweisungen erstellt.

Im Haushalt der StädteRegion wurden bisher keine Ziele als Grundlage für die Hilfe zur Pflege festgelegt. Auch Kennzahlen werden nicht erhoben und abgebildet. Es werden lediglich allgemeine Zielsetzungen für Leistungen nach dem SGB XII festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte Ziele und Kennzahlen bezogen auf die Hilfe zur Pflege im Haushalt festlegen.

Die genutzte Software im Sozialamt bietet bisher keine Controllingfunktion. Auch Kennzahlen und Maßnahmen werden bisher nicht zu Steuerungszwecken genutzt. Es werden monatlich reine Fall- und Personenmerkmale ausgewertet. Hierunter fallen Auswertungen nach der Anzahl der Leistungsbezieher gesamt sowie differenziert nach Altersgruppen, Pflegegraden und Leistungsarten. Grundsätzlich gibt es ein regelmäßiges Berichtswesen sowie darauf aufbauend anlassbezogene Prüfungen. Im Rahmen der quartalsweise zu erstellenden Budgetberichte wird die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen überwacht. Bei Abweichungen zum Haushaltsansatz werden die Ursachen geprüft und dargestellt sowie ggfls. notwendige Maßnahmen ergriffen. Berichte im Bereich der Hilfe zur Pflege werden bedarfs-/anlassbezogen erstellt. Adressaten sind die Führungskräfte des Fachbereichs (Arbeitsgruppen- und Amtsleitung) sowie das Rechnungsprüfungsamt. Wegen besonderer Umstände (Stellenvakanzen, Wechsel des IT-Verfahrens etc.) werden aktuell keine Daten ermittelt. Eine Neuauflage des Berichtswesens einschl. einer evtl. EDV-Unterstützung durch ein Analyse-Programm ist für 2022 vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte die Einführung des neuen Analyseprogramms weiter vorantreiben und es zur Steuerungsunterstützung nutzen. So könnte ein Fach- und Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen aufgebaut werden. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte die StädteRegion die Wirkung von Maßnahmen anhand von vorher festgelegten Zielen und Teilzielen messen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F1	Der StädteRegion Aachen war es zum Zeitpunkt der Prüfung nicht möglich die Betreuungs- und Verweildauern auszuwerten.	194	E1	Die StädteRegion Aachen sollte insbesondere im Hinblick auf die hohe Falldichte die Betreuungs- und Verweildauern regelmäßig auswerten und zu Steuerungszwecken nutzen.	196
F2	Der StädteRegion Aachen war es für die Prüfung nicht möglich, die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Erträgen getrennt voneinander anzugeben. So war eine differenzierte Analyse und Gegenüberstellung im interkommunalen Vergleich nicht möglich.	200	E2	Die StädteRegion Aachen sollte die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Erträgen getrennt voneinander auswerten können.	202
Organisation und Personaleinsatz					
F3	Die Personalbedarfsplanung der StädteRegion Aachen kann noch optimiert werden. Bisher hat die StädteRegion keine schriftlichen Zielwerte/Richtlinien festgelegt.	204	E3	Die StädteRegion sollte Zielwerte bzw. Richtlinien festlegen und diese bei der Personalbedarfsplanung berücksichtigen.	204
F4	Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.	207	E4	Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen. Hier sollte die StädteRegion Aachen insbesondere im Hinblick auf die o.g. Kennzahlen die Personalausstattung kritisch betrachten.	209
Steuerung und Controlling					
F5	Die StädteRegion Aachen ist derzeit dabei eine neue Software für die Pflege- und Wohnberatung einzuführen.	211	E5	Die neu eingeführte Software sollte Auswertungen wie z.B. Beratungen zur Vermeidung stationärer Aufnahmen durchführen können und so zur Steuerungsunterstützung beitragen.	212
F6	Die StädteRegion Aachen hat im Bereich der Hilfe zur Pflege noch kein umfassendes Fach- und Finanzcontrolling. Sie ist derzeit dabei ein neues Analyseprogramm einzuführen.	212	E6.1	Die StädteRegion Aachen sollte Ziele und Kennzahlen bezogen auf die Hilfe zur Pflege im Haushalt festlegen.	213

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.2 Die StädteRegion Aachen sollte die Einführung des neuen Analyseprogramms weiter vorantreiben und es zur Steuerungsunterstützung nutzen. So könnte ein Fach- und Finanzcontrolling mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen aufgebaut werden. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte die StädteRegion die Wirkung von Maßnahmen anhand von vorher festgelegten Zielen und Teilzielen messen.	213

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	5552.472	554.068	555.465	557.026	556.631
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	156.477	155.934	154.867	153.311	151.571
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	78.852	78.655	78.185	78.082	77.632
Einwohner ab 80 Jahre	31.716	33.037	34.401	35.763	37.240

Tabelle 3: 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	515	367	344	335	346
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	k. A.	k. A.	k. A.	2.221	k. A.

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Summe	k. A.	k. A.	k. A.	2.556	k. A.
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	4.210.307	3.084.361	3.425.482	3.580.481	4.262.370
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	20.623.463	22.784.363	24.514.760	27.021.170	30.361.729
Summe in Euro	24.833.770	25.868.724	27.940.242	30.601.651	34.624.099
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	k. A.				
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	k. A.				
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	k. A.				
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	k. A.				
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	k. A.				
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	k. A.				

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der StädteRegion Aachen 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/der StädteRegion in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die untere Bauaufsicht der **StädteRegion Aachen** hat die digitale Bauakte eingeführt. Sie nutzt sie seit September 2021. Damit wird in diesem Bereich nicht nur das Onlinezugangsgesetz (OZG) umgesetzt. Es ist auch zu erwarten, dass sich durch den Wegfall von Postversandzeiten die Bearbeitungszeiten verringern werden.

Das Amt verfügt über einen **einheitlichen Prozessablauf** im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Die gesetzlich vorgegebene Frist von zehn Arbeitstagen nach Eingang eines Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW 2018) und die Sechs-Wochen-Frist nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 bei bestimmten Bauvorhaben werden eingehalten. Durch organisatorische Rahmenbedingungen wird sichergestellt, dass beispielsweise das Vieraugenprinzip gewährleistet ist, Ermessensentscheidungen einheitlich getroffen werden und auch der Korruption vorgebeugt wird. Die Arbeitsbelastung ist vergleichsweise hoch: die Personalkennzahl „Anzahl der Bauanträge je Vollzeit-Stelle“ liegt über dem Median.

Die StädteRegion Aachen legt großen Wert auf eine **umfassende Beratung der Bauwilligen**. Die Bauberatung wird mit ausführlichen Informationen zum Bauantragsverfahren auf der städte-regionseigenen Homepage unterstützt. Der Anteil der zurückgezogenen Anträge ist vergleichsweise niedrig. Dagegen liegt der Anteil der abgelehnten Anträge im oberen Viertel der Vergleichskreise.

Das Gros der Anträge entfällt bei der StädteRegion Aachen, wie auch in den meisten Vergleichskreisen, auf das **einfache Genehmigungsverfahren**. Diese machen rund 96 Prozent der Verfahren aus.

Die Gesamtlaufzeiten sind bei den **einfachen Genehmigungsverfahren kürzer** als bei etwa 75 Prozent der Vergleichskreise. Die **Laufzeiten ab Vollständigkeit** konnten nicht ermittelt werden, da das Datum der Vollständigkeit nicht immer erfasst wird. Das sollte sich künftig ändern.

Zur Steuerung erfasst die untere Bauaufsicht regelmäßig **Fallzahlen**. Ziele sollten vereinbart und durch **aussagekräftige Kennzahlen** belegt werden. Bisher nutzt die StädteRegion Aachen dies nicht.

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 die StädteRegion Aachen 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/der StädteRegion im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise/die StädteRegion 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 und im einfachen Genehmigungsverfahren.

Das Amt für Bauaufsicht und Wohnraumförderung A 63 – im Folgenden kurz „untere Bauaufsicht“ genannt – ist zuständig für die Stadt Monschau sowie die Gemeinden Simmerath und Roetgen. In 2020 handelt es sich um 35.745 Einwohnerinnen und Einwohner und eine Fläche von 244,55 qkm.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	101	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,48	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	96,40	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	3,60	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

Im Vergleich liegen sowohl die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich als auch die zugehörigen Gebietsflächen im unteren Viertel der Vergleichskreise.

2020 hat die StädteRegion Aachen im Vergleich zu den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen ein sehr hohes Fallaufkommen. Dabei weist die StädteRegion Aachen einen hohen Anteil an einfachen Genehmigungsverfahren bei den zu bearbeitenden Bauanträgen auf.

Die Bautätigkeit hat in den letzten Jahren zugenommen. Das zeigt sich auch in der Betrachtung der vergangenen Jahre:

Entwicklung der Fallzahlen StädteRegion Aachen

Grundzahlen	2019	2020	2021
Bauanträge im einfachen Verfahren	297	348	405
Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	9	13	12
Summe Bauanträge	306	361	417

(Summe Antragszahlen aus der Stadt Monschau sowie den Gemeinden Simmerath und Roetgen)

Die Gemeindegebiete der drei Kommunen im Zuständigkeitsbereich der StädteRegion Aachen liegen im Nationalpark Eifel und grenzen direkt an Belgien. Sie sind ländlich geprägt. Die typische Bebauung besteht aus Ein- und Zweifamilienhäusern. Anträge für Neubau- oder Umbaumaßnahmen dafür zählen zu den einfachen Genehmigungsverfahren. Daneben gibt es viele

Ferienwohnungen und unterschiedliche Gewerbegebiete. Die Stadt Monschau hat eine historische Altstadt. Für den denkmalgeschützten Bereich gibt es eine Satzung.

In den letzten Jahren sind in den im Zuständigkeitsbereich liegenden Kommunen u.a. zwei Kindertagesstätten gebaut bzw. erweitert worden. Dazu kamen der Neubau eines Internatsgebäudes, eine Sanierung, ein Neubau einer Beherbergungsstätte und ein Umbau zu einem Hotel. Wohnanlagen mit 34 und 17 Wohneinheiten und verschiedene Gewerbegebäude waren weitere große Bauprojekte der letzten Jahre. Die beantragten Bauprojekte waren vergleichsweise aufwendig in der Bearbeitung, zählten aber aufgrund ihrer Größe oft zu den einfachen Genehmigungsverfahren. Neubaugebiete, die im einfachen Genehmigungsverfahren zu hohen Fallzahlen geführt haben, gab es dagegen nur im Bereich Monschau. Diese sind in der Regel in der Bearbeitung einfacher.

Die Kommunen im Zuständigkeitsbereich der StädteRegion Aachen waren von der Flutkatastrophe im Juli 2021 betroffen. Bei der Stadt Monschau gab es Überflutungen, ebenso wie in einem Ortsteil der Gemeinde Roetgen. Mit einer steigenden Zahl an Bauanträgen aus diesem Grund wird aber nicht gerechnet, da die Gebäude nicht abgerissen und neu gebaut werden müssen.

6.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung ist bei der unteren Bauaufsicht der StädteRegion Aachen in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden in der Regel eingehalten und das Personal agiert rechtssicher.

→ **Feststellung**

Für die Einholung der Zustimmung der Angrenzer werden keine Gebühren erhoben.

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.

Die **StädteRegion Aachen** hält die Frist von zehn Arbeitstagen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nach Eingang des Bauantrages fast immer ein. Hiernach muss die Bauaufsichtsbehörde prüfen,

- ob der Bauantrag und die Bauvorlagen den Anforderungen des § 70 und den Vorschriften der aufgrund des § 87 Abs. 3 erlassenen Rechtsverordnung entsprechen,
- ob die Erteilung der Baugenehmigung von der Zustimmung, dem Einvernehmen, Benehmen oder von der Erteilung einer weiteren Genehmigung oder Erlaubnis einer anderen Behörde abhängig ist,
- welche anderen Behörden oder Dienststellen zu beteiligen sind und
- welche Sachverständigen heranzuziehen sind.

Bei der StädteRegion Aachen wurde die Zehn-Arbeitstage-Frist in 2019 immer eingehalten. In 2020 gab es zum Teil Verzögerungen, da zeitweise bis zu drei Stellen unbesetzt waren.

Die Bauaufsichtsbehörde hat über den vollständig vorliegenden Bauantrag innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des Antrags zu entscheiden,

- wenn das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 Abs. 1 oder § 30 Abs. 2 des Baugesetzbuches liegt, oder
- für das Bauvorhaben ein Vorbescheid (§ 77) erteilt worden ist, in dem über die Zulässigkeit des Vorhabens auf dem Grundstück, die Bebaubarkeit des Grundstücks, die Zugänge auf dem Grundstück sowie über die Abstandflächen entschieden wurde.

Bei der unteren Bauaufsicht wird diese Frist immer eingehalten. Auch bei dieser Frist gab es 2020 (geringfügige) Einschränkungen aufgrund der personellen Situation.

Die Eigentümer angrenzender Grundstücke (Angrenzer) benachrichtigt die StädteRegion Aachen nach § 72 BauO NRW in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Hierzu teilt sie dem Antragstellenden bereits bei der Bauberatung mit, dass er eine derartige Zustimmung selbst einholen kann, falls das Erfordernis zu diesem Zeitpunkt bekannt ist. Wird die untere Bauaufsicht tätig, weil der Antragstellende die Zustimmung nicht einholt, sollten dafür Gebühren erhoben werden.

→ **Empfehlung**

Für die Einholung der Zustimmung der Angrenzenden sollte in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen Gebühren erhoben werden, wenn die untere Bauaufsicht selbst tätig wird.

Den Baubeginn gemäß § 74 BauO NRW überwacht die StädteRegion Aachen grundsätzlich nach Aktenlage. Dafür wird ein Termin in der Fachsoftware gesetzt. Ein Vor-Ort-Termin ist damit nicht bzw. nur in Einzelfällen verbunden.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen stellt die untere Bauaufsicht über ihre Fachsoftware sicher. In der Fachsoftware sind alle Prüfungsschritte nachvollziehbar, die zu einer Entscheidung geführt haben. Auch gibt es regelmäßig amtsinterne Besprechungen, bei denen aktuelle Bauanträge besprochen werden. Damit sind die Sachbearbeitenden auf gleichem Informationsstand und eine einheitliche Ermessensentscheidung ist sichergestellt. Die Protokolle dieser Besprechungen und die aktuelle Rechtsprechung werden in einem amtsinternen digitalen Verzeichnis gespeichert. Zu diesem Verzeichnis haben alle Mitarbeitenden Zugriff.

Es gilt bei der Bauaufsicht das Vieraugenprinzip. Die Vorgänge werden von den Sachbearbeitenden bearbeitet, der oder die Vorgesetzte trifft bei Abweichungen, Befreiungen und einer beabsichtigten Versagung die abschließende Entscheidung.

Den Gebührenrahmen schöpft die StädteRegion 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 Mängelbeseitigung 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 der StädteRegion.

Der Gebührenrahmen ist in der Fachsoftware hinterlegt. Die StädteRegion Aachen hat ihn mit den kreisangehörigen Kommunen abgestimmt. Er wird regelmäßig aktualisiert.

Kennzahlen zur Darstellung des Aufwandsdeckungsgrades werden nicht erhoben. Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Auf die Gebührenhöhe hat der Kreis dabei nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten. Insbesondere Bauanträge für große Sonderbauten führen zu hohen Gebühren.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess seit September 2021 medienbruchfrei.

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 StädteRegion-Verwaltung eine Rolle. Je nach Zuordnung der Aufgaben in einer Verwaltung muss der Bauantrag bei der internen Bearbeitung nicht nur unterschiedliche Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen, sondern auch verschiedene Ämter bzw. sogar Dezernate durchlaufen.

Die **StädteRegion Aachen** hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt sechs¹⁷ Dezernate verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben entweder direkt dem Städteregionsrat oder direkt der Kreisdirektorin unterstellt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter/ Dienststellen mit ihren jeweiligen Sachgebieten. Der thematische Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat IV angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort dem Amt 63 (Bauaufsicht und Wohnraumförderung) angegliedert.

Neben grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen, die sich aus der jeweiligen Hierarchie-Ebene bzw. den allgemeinen Vorgaben der StädteRegion ergeben, liegen die Entscheidungsbefugnisse und die hiermit verbundenen Grenzen der Entscheidungsbefugnisse mit persönlichen Unterschriftenregelungen, der Geschäfts- und Dienstordnung und der Dienstanweisung über den Schriftverkehr vor. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt dazu den zu durchlaufenden Prozess bei der Sachbearbeitung, den die StädteRegion in ihren Bearbeitungsbögen hinterlegt hat. Diese enthalten die jeweils zu beachtenden Bearbeitungsschritte, so dass die Sachbearbeitung sicherer agieren kann.

Die Bearbeitung von Anträgen erfolgt bei der StädteRegion Aachen seit dem 01. September 2021 digital. In Papierform eingehende Bauanträge werden eingescannt und digital weiterbearbeitet. Vor diesem Zeitpunkt gab es eine unvollständige digitale als auch eine unvollständige Papierakte.

¹⁷ Verwaltungsgliederungsplan der StädteRegion Aachen mit Stand vom 01. April 2021

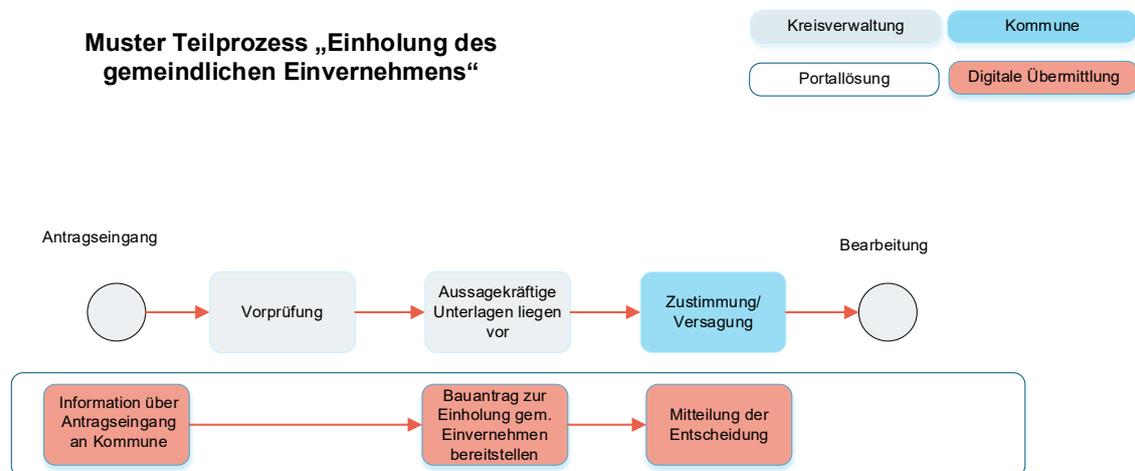
Ein Dokumentenmanagementsystem ist im laufenden Antragsverfahren eingebunden. Die technischen Voraussetzungen dazu wurden mit der Einführung der digitalen Bauakte angepasst. Die abgeschlossenen Bauakten werden digital archiviert.

6.3.4 Schnittstellen

- Die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden bei der unteren Bauaufsicht auf ein notwendiges Maß beschränkt. Auch erfolgten die Beteiligungsverfahren seit 2021 digital. Damit kann die Dauer des Genehmigungsverfahrens beschleunigt werden.

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.

Über die Zulässigkeit eines Bauvorhabens müssen Kreise/die StädteRegion nach § 36 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) bei den Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich ein sogenanntes „gemeindliches Einvernehmen“ einholen. Die Vorgehensweise ist in folgendem Musterprozess vereinfacht dargestellt:



Der Ablauf des „Einholens des gemeindlichen Einvernehmens“ entspricht bei der **StädteRegion Aachen** seit September 2021 diesem Musterprozess, da zu diesem Zeitpunkt die digitale Bauakte eingeführt wurde.

Bei der unteren Bauaufsicht der StädteRegion Aachen wird ein eingehender Bauantrag zunächst in der Software erfasst. Liegt er vollständig oder zumindest aussagekräftig vor, wird geprüft, ob ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich ist. Das ist der Fall

- bei Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB) und
- bei Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB). Hier gilt der § 36 BauGB, nach dem die jeweilige Gemeinde immer zu beteiligen ist.

Bei Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen eines wirksamen Bebauungsplans (§ 31 BauGB) ist ebenfalls ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich. Gilt keiner der vorgenannten Tatbestände nach dem BauGB, wird die Gemeinde um eine Stellungnahme gebeten.

Die Kommune erhält von der unteren Bauaufsicht ein Exemplar des Bauantrages mit Fristsetzung von zwei Monaten. Das erfolgte bisher per Post, seit September 2021 digital über die Bauplattform. Ob die Kommune den Antrag in einem politischen Gremium, z.B. einem Planungsausschuss vorlegt, ist in der Regel in deren Hauptsatzung festgelegt. Die Stadt Monschau hat zum Beispiel einen Bau- und Planungsausschuss. Er entscheidet nach § 15 Abs. 6.4.3 der Hauptsatzung über Bauanträge, Nutzungsänderungen und Bauvoranfragen

- a) außerhalb des Geltungsbereiches von qualifizierten Bebauungsplänen bei
- Versagungen,
 - Vorhaben, die städtebauliche Spannungen auslösen könnten,
 - Vorhaben, deren Einfügung oder Erschließung nach § 34 BauGB zweifelhaft ist,
 - Vorhaben, deren Gestaltung ortsunüblich ist oder verunstaltend wirken könnte,
 - neuen gewerblichen Bauvorhaben oder wesentlichen Änderungen hiervon.
- b) innerhalb des Geltungsbereiches von qualifizierten Bebauungsplänen, wenn Abweichungen von den Festsetzungen bzw. Ausnahmeregelungen beantragt werden, wozu er sich eines besonderen Ausschusses (Unterausschuss für das gemeindliche Einvernehmen nach BauGB) bedienen kann.

In den übrigen Fällen entscheidet der Bürgermeister.

Die Hauptsatzungen der Gemeinden Roetgen und Simmerath haben ebenfalls Bau- oder Planungsausschüsse und Regelungen, welche Bauvorhaben dort vorgelegt werden müssen.

Antwortet die Kommune fristgerecht und stimmt dem Bauvorhaben zu, wird diese Zustimmung wie die übrigen Beteiligungen behandelt. Eventuelle Auflagen der Kommune werden bei der Prüfung berücksichtigt.

Lehnt die Kommune das Vorhaben ab, wird von der StädteRegion Aachen geprüft, ob der Ersatz der Zustimmung möglich ist. Das ist nach BauGB der Fall, wenn sie nicht aus den §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB ergebenden Gründen versagt werden. Ist eine Ersatz-Zustimmung möglich, wird sie ersetzt. Ist die Ablehnung zulässig, wird der Antrag gebührenpflichtig versagt.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die die StädteRegion darüber hinaus durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete oder
- Denkmalschutzbereiche.

Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden oder Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese einzuholenden Stellungnahmen kann die StädteRegion in der Regel nicht beeinflussen. Wenn sie 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.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,11	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,75	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,35	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Die unter oder nahe dem Median liegenden Werte der StädteRegion weisen auf keine Auffälligkeiten hin. Der unteren Bauaufsicht gelingt es, die eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß zu beschränken. So beschleunigt sie das Verfahren und belastet die vorhandenen Ressourcen nicht unnötig.

Die Frist für Stellungnahmen ist gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 auf höchstens zwei Monate begrenzt. Diese Frist wird in der Regel eingehalten. Fristverlängerungen gibt es auch hier nicht. Die zu einer Stellungnahme aufgeforderten Behörden bzw. Fachbereiche können das über die Bauplattform erledigen.

Bei den Stellungnahmen ist auch wichtig, ob die jeweiligen Fachämter die Stellungnahme mit einem eindeutigen Fazit abgegeben haben. Eine gute Qualität der Stellungnahme bedeutet dabei weniger Aufwand für die Bauaufsicht. In StädteRegion Aachen wird das u.a. durch die Verwendung von Formblättern erreicht.

Um zu entscheiden, welche Ämter zu beteiligen sind, gibt es in der Fachsoftware Vorgaben. Neben der Stadt Monschau und den Gemeinden Simmerath und Roetgen werden das Umweltamt und die Brandschutzdienststelle regelmäßig beteiligt. Bei der Stadt Monschau mit dem denkmalgeschützten Altstadtbereich wird die untere Denkmalbehörde beteiligt.

Mit dem Geoportal der StädteRegion Aachen stehen u.a.

- Grundstücks- und Liegenschaftskarten mit der vorhandenen Bebauung,
- Landschafts- und Regionalpläne,
- Bodenrichtwerte,

- Satzungen nach dem Baurecht,
- Flächennutzungspläne,
- Topografische Karten,
- Umweltkarten,
- Bodenkarten,
- historische Karten und
- Luftbilder zur Verfügung.

Diese Informationen können auch Antragstellende einsehen. Zusätzlich sind im Geoportal städtische Satzungen hinterlegt, die regelmäßig aktualisiert werden. Die untere Bauaufsicht hat zusätzlich noch auf weiteres Karten- und Informationsmaterial Zugriff. Beispiele dafür sind Altlastenverzeichnisse, Karten zu Gewässern und künftig auch Baulastenverzeichnisse. Das Katasteramt hält das digitale Kartenwerk auf aktuellem Stand.

Die Standorte der Boden- und Baudenkmäler werden zurzeit landeseinheitlich über ein Portal des Landes Nordrhein-Westfalens in ein GIS-System eingepflegt und stehen künftig zur Verfügung.

6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise/die StädteRegion 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.

- ➔ Ein einheitliches Vorgehen bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren ist bei der StädteRegion Aachen systemisch sichergestellt. Mit der eingesetzten Fachsoftware sind die Bearbeitungsschritte einerseits vorgegeben und andererseits nachvollziehbar dokumentiert.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis / die StädteRegion 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.

Bei der **StädteRegion Aachen** ist ein einheitlicher Ablauf systemisch sichergestellt. Die Darstellung für den Prozessablauf eines einfachen Genehmigungsverfahrens in 2020 ist in der Anlage abgebildet. Mit Einführung der e-Bauakte hat er sich kaum verändert. Nur die Kommunikation erfolgt nun elektronisch. Bei analog eingereichten Bauanträgen wird die Baugenehmigung per Post verschickt.

Checklisten sind bei allen Genehmigungsarten vorgegeben. Sie sind in der verwendeten Fachsoftware hinterlegt und werden aktualisiert, wenn sich z.B. durch die Rechtsprechung Änderungen ergeben. Hier sind auch Textbausteine und Vorlagen hinterlegt.

Die Genehmigungsanträge gehen bei der StädteRegion Aachen zentral ein und werden durch die Registratur erfasst. Die Registratur legt eine Bauakte an und erfasst die Stammdaten in der Fachsoftware. Die Antragsunterlagen werden eingescannt. Technisch ist das auch für großformatige Pläne möglich.

Der Antragstellende erhält nun eine allgemeine Eingangsbestätigung. Die gesamte Kommunikation erfolgt dabei sowohl über die Bauantragsstellenden als auch die Entwurfsverfassenden. Die Anträge werden dann an die technischen Sachbearbeitenden weitergeleitet. Die technischen Sachbearbeitenden haben eigene Bezirke, für die sie zuständig sind.

Der Antrag wird nun auf Vollständigkeit und materiell vorgeprüft. Bei der materiellen Prüfung wird die planungsrechtliche Zulässigkeit des Bauvorhabens geprüft. Dieser Bearbeitungsschritt findet üblicherweise erst zu einem späteren Zeitpunkt statt. Bei der StädteRegion Aachen wird er vorgezogen. Positiv wurde festgestellt, dass trotz dieses vorgezogenen Prüfungsschritts die gesetzlich vorgegebene Frist von 14 Tagen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 im Prüfungszeitraum 2019 und 2020 nicht überschritten wurde. Die StädteRegion hat sich für diesen Bearbeitungsablauf entschieden, damit fehlende Unterlagen und Angaben nur einmal beim Antragstellenden angefordert werden müssen. Mit diesem Schreiben wurde bis zum September 2021 der Antragstellende auch informiert, ob zusätzliche Exemplare erforderlich sind. Die betroffenen Kommunen werden bereits nach Erledigung der Vorprüfung über den Bauantrag informiert. Die StädteRegion wartet damit nicht, bis die nachgereichten Unterlagen vorliegen. Durch die Wiedervorlagefunktion der eingesetzten Fachsoftware werden die Fristen im Auge behalten. Für alle Schreiben hat die StädteRegion Aachen Standardvordrucke und Textbausteine in der Fachsoftware hinterlegt. Die nachgereichten Unterlagen werden geprüft. Sind sie weiterhin unvollständig, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Sind die Unterlagen vollständig oder zumindest aussagekräftig, wird das Stellungnahmeverfahren eingeleitet. Die Kommunikation mit den Fachämtern und Dienststellen erfolgte bisher per Post. Mit der e-Bauakte wird das Stellungnahmeverfahren digital durchgeführt.

Bei Bauanträgen zu Abweichungen, Befreiung oder nach § 35 Abs. 2 (Bauen im Außenbereich) halten die Sachbearbeitenden mit dem Vorgesetzten Rücksprache. Das gilt auch für Bauvorhaben, die abgelehnt werden müssen.

Sobald die Stellungnahmen vorliegen, werden sie durch die Sachbearbeitung geprüft. Ist der Antrag nach Prüfung genehmigungsfähig und sind die Stellungnahmen positiv, erhält der Antragstellende (ggf. unter Auflagen) die Genehmigung und den Gebührenbescheid. Bei negativem Ergebnis wird geprüft, ob er nach z.B. einer Umplanung genehmigungsfähig ist. Falls das ausgeschlossen ist, wird gebührenpflichtig versagt.

In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG¹⁸: „Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo [...] auf Genehmigungen,

¹⁸ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann.“ Die Entscheidung über eine Genehmigung soll daher gemäß § 20 KorruptionsbG¹⁹ von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. Dies wird bei der StädteRegion Aachen bei Abweichungen, Befreiungen und Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB umgesetzt.

6.3.6 Digitalisierung

→ Mit der digitalen Bauakte hat die StädteRegion Aachen die Anforderungen des Onlinezugangsgesetz für die untere Bauaufsicht seit September 2021 umgesetzt. Die Bearbeitung der Genehmigungsanträge erfolgt seitdem medienbruchfrei.

Die Bauanträge sollte ein Kreis / die StädteRegion 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 / Die StädteRegion kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis / Die StädteRegion scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis / Die StädteRegion kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragstellenden über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis / Die StädteRegion führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis / Die StädteRegion verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe²⁰ wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG²¹ auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

¹⁹ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

²⁰ von den Kreisen ist das der Kreis Warendorf

²¹ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

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

Die untere Bauaufsicht der **StädteRegion Aachen** hat bereits 2019 mit der Umsetzung des OZG begonnen. Dazu wurde ein Konzept entwickelt und eine Projektgruppe eingesetzt. Eine geeignete Fachsoftware wird seit Jahren verwendet. Sie wurde durch ein Online-Modul erweitert. Ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem war bei der StädteRegion bereits im Einsatz.

Um die e-Bauakte einzuführen fehlten eine e-Signatur und eine Prozessanalyse für die Baugenehmigungsverfahren. Die StädteRegion hat sich für eine digitale Antragsannahme, die Bauplattform eines externen Anbieters entschieden. Die Bauplattform des Landes NRW stand zu diesem Zeitpunkt noch nicht zur Verfügung. Das hat sich zwischenzeitlich geändert. Sie ist aber nur für die reine Antragstellung nutzbar - nicht für die eigentliche Antragsbearbeitung und Kommunikation mit den Beteiligten. Die Bauplattform der StädteRegion Aachen bildet einen virtuellen Projektraum, auf den alle Beteiligten entsprechend ihrer Rechte zugreifen können. Neben der Bauaufsicht sind das die Antragstellenden, die Entwurfsverfassenden sowie interne und externe Beteiligte. In den Projektraum werden alle Dokumente und Nachrichten abgelegt. Kommen neue Dokumente dazu, werden automatisiert alle Beteiligten benachrichtigt. Die digitale Bearbeitung der Baugenehmigungen hat u.a. den Vorteil, dass Postwege wegfallen. Pläne müssen nicht ausgedruckt werden und Unterlagen können schnell nachgefordert oder eingereicht werden. Das gesamte Verfahren wird für die Antragstellenden transparent, da sie jederzeit den Projektstand einsehen können.

Die Bauplattform wurde nach dem Probetrieb am 01. September 2021 für Antragstellende freigeschaltet. Seitdem werden neue Bauanträge digital und in Papierform angenommen und in digitaler Form bearbeitet. Anträge, die per Post eingereicht werden, werden direkt eingescannt.

Kaum Änderungen gab es bei der verwendeten fachspezifischen Software. Sie ist individuell an die Bedürfnisse der Bauaufsicht angepasst. Es gibt zahlreiche Textbausteine für die Kommunikation mit den Antragstellenden. Abgeschlossene Bauakten werden direkt digital archiviert. Bisher gab es auch bei der StädteRegion Aachen die Archivierung von teils digital, teils auf Papier vorliegenden Bauakten. Inzwischen wurden die Altakten digitalisiert, sodass bei Fragen dazu schnell darauf zugegriffen werden kann.

Insgesamt hat die gpaNRW einen sehr unterschiedlichen Fortschritt bei der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren bei den Kreisen in NRW vorgefunden. Die nachfolgende Tabelle zeigt neben dem erhobenen Sachstand zum 30. April 2022 der StädteRegion Aachen 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 der StädteRegion Aachen	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	ja	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	ja	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	ja	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	ja	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	ja	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	ja	10
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	ja	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

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 / die StädteRegion 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

Die StädteRegion Aachen ist im Vergleichsjahr 2020 in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungsanträgen und förmlichen Bauvoranfragen überdurchschnittlich belastet. Die unerledigten Bauanträge werden nichtjährlich erfasst.

Grundsätzlich sollte ein Kreis / die StädteRegion 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 Berichtsabschnitt 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 wie in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei 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.

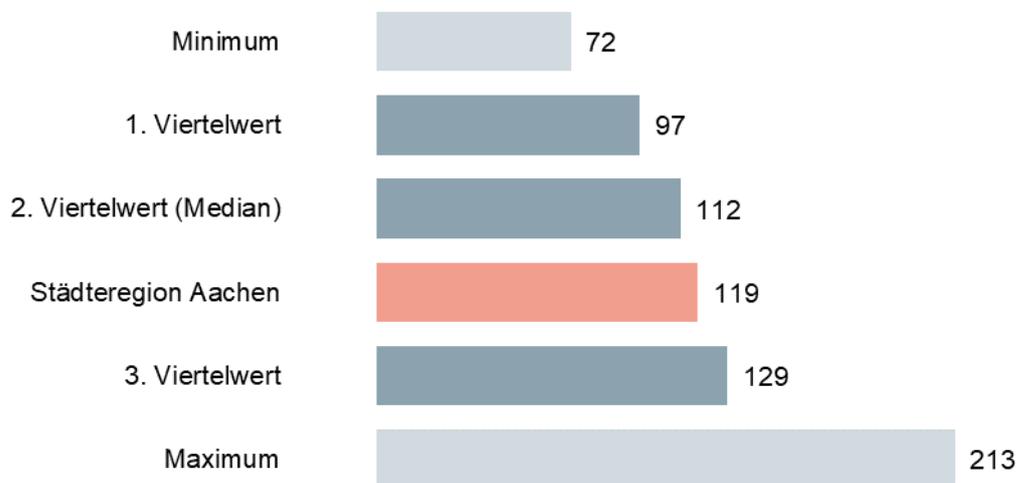
Bei der **StädteRegion Aachen** bearbeitet die untere Bauaufsicht neben den Baugenehmigungsanträgen u.a. die Ordnungsbehördliche Verfahren und berät Bauwillige und Antragstellende. Weiter ist das Amt die obere Bauaufsichtsbehörde und die obere Denkmalbehörde für die regionsangehörigen Kommunen. Es ist weiterhin mit wiederkehrenden Prüfungen, der Begleitung und der Mängelbeseitigung bei Brandverhütungsschauen beschäftigt. Für Baukontrollen und Abnahmen, Bauakteneinsicht, Baustatistik und Baulasten, Klagen, Ordnungswidrigkeiten, Teilungsgenehmigungen und Abgeschlossenheitsbescheinigungen ist es ebenfalls zuständig. Eine Besonderheit der unteren Bauaufsicht ist die Scan-Stelle, in der alle auf Papier eingehenden Unterlagen digitalisiert werden. Eine Scan-Stelle haben bisher meist nur die Kreise eingerichtet, die die digitale Bauakte eingeführt haben oder die Einführung vorbereiten.

Das Amt für Bauaufsicht und Wohnraumförderung hat (nicht vollzeitverrechnet) für diese Aufgaben insgesamt 13 Mitarbeitende. Auf die Bearbeitung der Bauanträge, Voranfragen und die Bauberatung entfallen davon (vollzeitverrechnet) 3,25 Stellen in 2020.

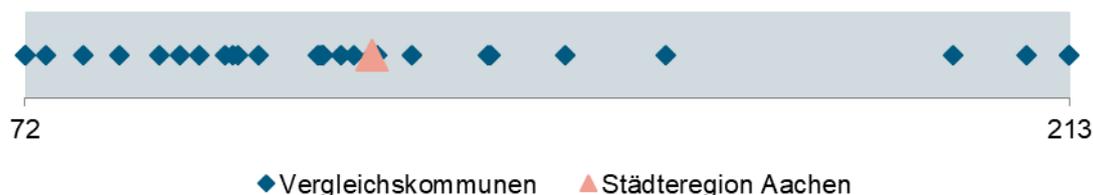
Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht allen Kreisen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl

die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese addiert die im Jahr 2020 eingegangenen 361 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 25 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber²².

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass die StädteRegion Aachen im Jahr 2020 insgesamt 62 Fälle mehr gegenüber dem Jahr 2019 zu verzeichnen hat. Das entspricht einem Anstieg um 19 Prozent. Da zeitweise einige Stellen unbesetzt waren, steigt die Kennzahl von 91 im Jahr 2019 auf 119 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020. Im Jahr 2020 waren zusätzlich Schulungen für die neue Landesbauordnung und die Digitalisierung erforderlich.

Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein:

²² 2020 gesamt 386 Fälle bei 3,25 Stellen; 2019 324 Fälle bei 3,55 Stellen

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	157	93	108	135	155	243	16
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	94	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	50,42	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Bei der Sachbearbeitung für die Baugenehmigungen ist im Vergleich 2020 die StädteRegion Aachen mit eingehenden Bauanträgen überdurchschnittlich belastet. Die Kennzahl liegt im oberen Viertel der Vergleichskreise. Die abgeschlossenen Bauanträge „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegt nahe dem Median im Vergleich 2020.

Um zu beurteilen, ob neben den übrigen Tätigkeiten in der Bauaufsicht und den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen auch unerledigte Altfälle das Personal überdurchschnittlich belasten, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt. Wenn neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen weitere Anträge aus Vorjahren abschließend bearbeitet werden, sind diese Fälle zunächst nicht mit eingerechnet. Im Regelfall verzerrt dies die Kennzahl nicht, da regelmäßig zum Jahresende noch Anträge eingehen, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden können.

→ Empfehlung

Die StädteRegion Aachen sollte die ausgewerteten Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Sie sollte die Ursachen für Veränderungen in der Kennzahl analysieren und bei Bedarf gegensteuernd eingreifen.

Rechnerisch muss der Bestand der unerledigten Bauanträge aus dem Vorjahr bzw. den Vorjahren zzgl. den neuen Bauanträgen und abzgl. der Baugenehmigungen, Ablehnungen sowie zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge die Zahl der unerledigten Bauanträge des Folgejahres ergeben. Bei der StädteRegion Aachen wurde die Zahl der noch zu bearbeitenden unerledigten Bauanträge aus 2019 mit 84 angegeben. Hier sind allerdings nur die Anträge aus dem laufenden Kalenderjahr enthalten, die aus den Vorjahren fehlen. Daher kann diese Zahl nicht als Fallzahl genutzt werden. In 2020 waren es 182 Anträge, die im folgenden Jahr bearbeitet oder abgeschlossen wurden. Der Zeitreihenvergleich dieser Fallzahlen ist ein Indiz für die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden. Steigen im langjährigen Vergleich die unerledigten Fälle, kann das auf eine zu geringe Personalausstattung hindeuten. Daher sollte diese Kennzahl jährlich erfasst werden.

➔ **Empfehlung**

Die Anzahl der unerledigten Bauanträge sollte jährlich erfasst und in den Zeitreihenvergleich gestellt werden.

Soweit die Kreise/die StädteRegion 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. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzt die StädteRegion Aachen 2020 0,18 und 2019 insgesamt 0,15 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Die Angaben wurden geschätzt.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	156	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	69	0	61	69	111	237	17

Auch bei den Vorbescheiden zeigt sich ein vergleichsweise hoher Antragseingang und durchschnittlich viele erteilte Bescheide je Vollzeitstelle.

Die Bauvoranfrage klärt, ob eine geplante Maßnahme genehmigungsfähig ist. Sie ist nicht zwingend notwendig, kann in bestimmten Fällen aber sinnvoll sein. Die untere Bauaufsicht rät Antragstellenden zu einer förmlichen Bauvoranfrage bei komplexen Anträgen. So z.B. bei solchen, die nicht in der Bauberatung so umfassend vorbereitet werden können, so dass die Genehmigung nach Antragseingang zeitnah erfolgen kann. Bei der unteren Bauaufsicht sind die Mitarbeitenden auch mit dem Eingang von Voranfragen überdurchschnittlich belastet. Die erteilten Vorbescheide liegen nahe dem Median.

6.3.8 Bauberatung

- ➔ Die StädteRegion Aachen stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät persönlich, telefonisch und per Mail. Der Anteil der abgelehnten Anträge ist vergleichsweise hoch, dagegen werden nur wenige Bauanträge zurückgezogen.

Ein Kreis / Die StädteRegion 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.

Die Bauberatung ist bei der **StädteRegion Aachen** in zwei Bereichen gefordert. Zum einen gibt es die Fragen, die sich auf einen Genehmigungsantrag beziehen. Daneben gibt es allgemeine Fragen zu Baugenehmigungsverfahren. Beide Fragenkomplexe werden von den Mitarbeitenden beantwortet, die für die Kommune zuständig sind, auf denen die jeweiligen Baugrundstücke liegen. Die Mitarbeiter kümmern sich um

- bauaufsichtlichen Antragsverfahren (Bauantrag, Antrag auf Vorbescheid, Antrag auf Abgeschlossenheit, Antrag auf Grundstücksteilung etc.),
- der Baugenehmigungspflichtigkeit baulicher Anlagen und Maßnahmen,
- der Errichtung/Änderung beziehungsweise Nutzungsänderung baulicher Anlagen, wie beispielsweise von Gebäuden, Garagen etc.,
- zu Verfahrensschritten und Ansprechpartnern beteiligter Behörden sowie
- zu Unterlagen/Bauvorlagen für Antragsverfahren.

Bauwillige können sich montags, mittwochs und donnerstags von 8:00 bis 12:00 Uhr und mittwochs zusätzlich von 14:00 bis 17:00 Uhr beraten lassen. Daneben können Termine vereinbart werden.

Bei größeren oder komplexen Bauvorhaben bietet die StädteRegion Aachen den Antragstellenden einen Gesprächstermin in größerer Runde an: an diesen Gesprächsrunden nehmen dann neben dem Bauwilligen auch sein Planender und betroffene Ämter teil. Das hilft dem Antragstellenden, den Antrag genehmigungsfähig zu stellen.

Vor der Corona-Pandemie 2019 fanden dienstags zwischen 14:00 und 15:30 Uhr Beratungen in den jeweiligen Kommunen statt. Dazu wurden den Mitarbeitenden in den Rathäusern ein Büro zur Verfügung gestellt. Sie nutzten die Zeit für Termine mit Antragstellenden, um diesen Hinweise zu ihren eingereichten Bauanträgen zu geben.

Wendet sich ein Antragstellender direkt an die Kommune, in der das Baugrundstück liegt, wird er an die zuständige Bauaufsicht verwiesen. Nur Fragen zum Planungsrecht werden hier beantwortet. Eine Überschneidung der Zuständigkeiten ist daher nicht gegeben.

In der Fachsoftware wird die Bauberatung als Fall angelegt, der durch die Grundstücksinformationen mit einem ggf. später eingereichten Bauantrag verknüpft ist. Die Vollständigkeit eines Bauantrages kann im Beratungsgespräch nicht geprüft werden. Der Antragstellende wird für eine verbindliche Genehmigungsaussage auf die Bauvoranfrage hingewiesen.

Ausführliche Informationen zu Baugenehmigungen sind auf der Homepage der StädteRegion Aachen vorhanden. Interessenten finden zahlreiche Formulare und verständliche Hinweise. Die Unterlagen sind sehr ausführlich und auf einem aktuellen Stand.

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, da z. B. der im Vergleich unterhalb des Median liegende Anteil an zurückgenommenen Bauanträge der StädteRegion Aachen für sich betrachtet noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der vorhandenen Informationen zulässt.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	2,77	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	1,30	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	73,96	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 Antragstellenden 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.

Die Erfolgsaussichten ihres eingereichten Bauantrages schätzen die Antragstellenden häufig falsch ein, dies zeigt der vergleichsweise hohe Anteil an Ablehnungen. Diese Anträge binden aber dennoch in besonderem Maße Personalressourcen durch die Antragsprüfung und das Ausloten von möglichen Anpassungen, die das Bauvorhaben ggf. genehmigungsfähig werden lassen. Die StädteRegion Aachen muss dabei die Interessen verschiedenster Beteiligter berücksichtigen. Wenn das Individualinteresse an einer Bebauung nicht mit dem öffentlichen Interesse bzw. Gemeinwohl oder den grundsätzlichen Rechtsvorgaben in Einklang zu bringen ist, bleibt nur die Versagung.

Wir haben bei den Kreisen und der StädteRegion Aachen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Die StädteRegion Aachen hat im Vergleichszeitraum allgemeine Beratungen telefonisch und per Mail angeboten. Die Zeitanteile für die Beantwortung von Fragen konnten auf acht bis zehn Stunden je Sachbearbeitenden geschätzt werden. Das entspricht 0,79 Vollzeit-

Stellen. Bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich der Städteregion Aachen werden mehr Vollzeit-Stellen eingesetzt, als das bei rund 75 Prozent der Vergleichskreise der Fall ist. Das gilt auch für den Stellen-Anteil für die Bauberatung in Bezug auf die gesamte Sachbearbeitung.

Sachbearbeitung Bauberatung 2020

Kennzahlen	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 1.000.000 EW	22,10	2,71	6,08	10,82	15,42	29,23	18
Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht	24,31	3,48	10,52	17,91	24,03	31,17	18

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren (rund 96 Prozent aller Bauanträge) werden bei der StädteRegion Aachen vergleichsweise schnell beschieden. Daten zur Laufzeit ab Vollständigkeit liegen der StädteRegion nicht für alle Bauanträge vor.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis / die StädteRegion ab dem 01. Januar 2019²³ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 71 Abs. 6 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.

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

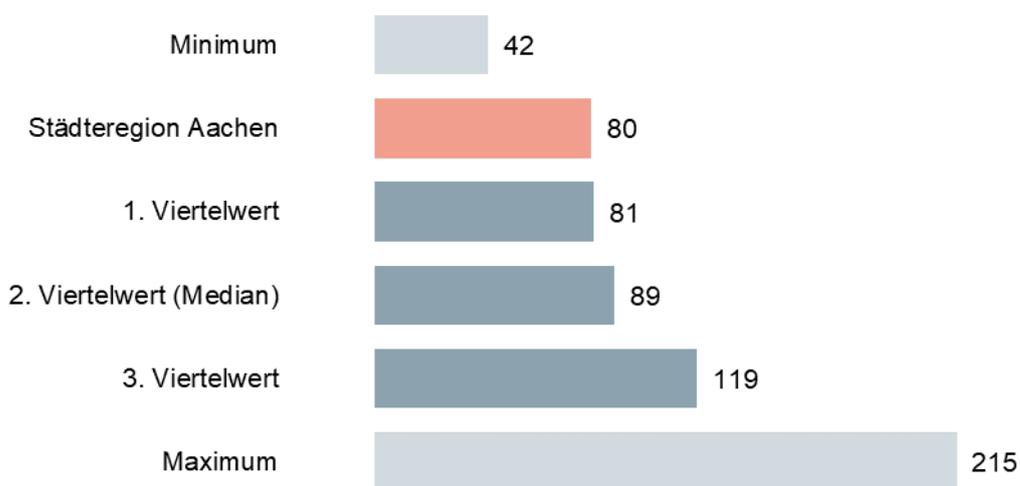
²³Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

- 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 gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 90 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 6.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Bei der StädteRegion Aachen machen die einfachen Genehmigungsverfahren rund 96 Prozent der Bauantragsverfahren aus.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit der StädteRegion Aachen liegt bei den einfachen Verfahren nahe dem 1. Viertelwert. 2019 lag die Gesamtlaufzeit mit durchschnittlich 85 Kalendertagen auf einem ähnlichen Niveau.

Neben der Gesamtlaufzeit ist 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. Bei der StädteRegion Aachen wird erst seit Kurzem in der Fachsoftware der Zeitpunkt der Vollständigkeit erfasst. Daher kann die Kennzahl für den Vergleichszeitraum nicht gebildet werden.

→ **Empfehlung**

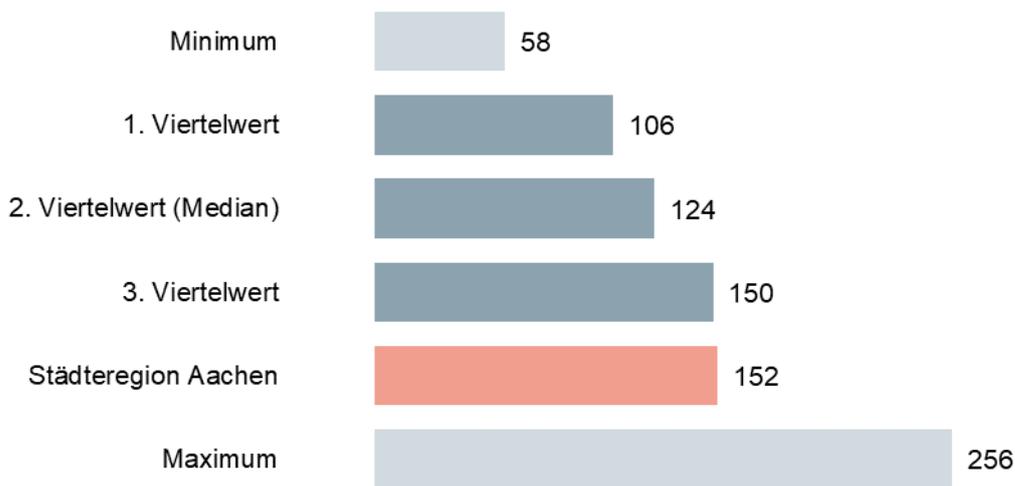
Das Datum der Vollständigkeit eines Bauantrages sollte immer erfasst werden. Dann kann die Differenz zur Gesamtlaufzeit ausgewertet werden. Diese Differenz zeigt, wie lange die Antragstellenden zur Vervollständigung ihrer Anträge brauchen.

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

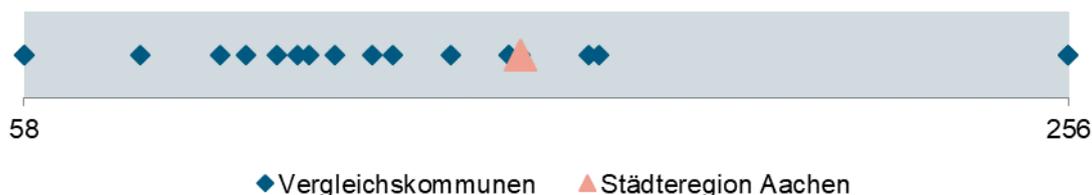
StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	19	41	55	60	86	13

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 Gesamtlaufzeit der StädteRegion Aachen liegt bei den normalen Genehmigungsverfahren im Vergleich nahe dem 3. Viertelwert. Die Laufzeit ab Vollständigkeit liegt auch bei diesem Genehmigungsverfahren nicht vor. Zur Orientierung können die folgenden Vergleichswerte dienen:

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020

StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	20	37	45	46	77	11

Wie der Vergleich der Antragsanteile auf Seite 5 (Kapitel 6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen) dieses Teilberichtes zeigt, machen die normalen Genehmigungsverfahren nur einen vergleichsweise minimalen Anteil an den Verfahren aus. Die absoluten Zahlen zur Fallzahlentwicklung auf Seite 6 zeigen insgesamt 13 Anträge in 2020. Insoweit können diese spezialisiert bearbeitet werden.

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 Anfang Mai 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO NRW gibt es bislang ebenfalls noch nicht. Auch wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

Mit den Auswertungsmöglichkeiten, die die StädteRegion Aachen bereits eingeführt hat, kann er aus Sicht der gpaNRW etwaigen Anforderungen sehr gut gerecht werden.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**

Die StädteRegion Aachen hat strategische Ziele formuliert. Es gibt Zielvorgaben für die untere Bauaufsicht. Die Steuerung könnte durch aussagekräftige Kennzahlen und Zielwerte verbessert werden.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis / die StädteRegion Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis / die StädteRegion über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die **StädteRegion Aachen** hat sich ein „Strukturkonzept 2015 bis 2025“ mit verschiedenen Zielfeldern formuliert. Ein strategisches Ziel ist, eine nachhaltige Region zu sein. Für die Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht wird dazu im Haushaltsplan formuliert: „Alle Leistungen gewährleisten als Ziele eine geordnete städtebauliche Entwicklung, sicheres Bauen, Vermeidung von

Rechts- und Nachbarstreitigkeiten, Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sowie die Herstellung baurechtsmäßiger Zustände.“

Die Bauaufsicht setzt diese Ziele u.a. mit einer Zielvorgabe zur Dauer des Genehmigungsverfahrens um. Das operative Ziel ist, die Genehmigungsverfahren innerhalb von 42 Kalendertagen nach Eingang aller Stellungnahmen zu entscheiden. Dazu werden

- die Anzahl aller eingegangenen Bauanträge,
- die Anzahl der bearbeiteten Bauanträge
- der Ab- und der Eingang der Stellungnahmen und
- das Datum der Entscheidung über den Antrag

erfasst. Für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger ist eine Quote festgelegt, wie häufig Versammlungsstätten, Schulen und größere Geschäftshäuser kontrolliert werden sollen. Besonderes Augenmerk ist dabei der Brandschutz.

Wie diese Ziele erreicht werden sollen und wie das geprüft wird, ist nicht schriftlich formuliert. Auch werden weder Fall- noch Kennzahlen in einem Berichtswesen dokumentiert.

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personalkennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der unteren Bauaufsicht damit nicht als Steuerungsgrundlage.

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass veränderte Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten häufig keinen Impuls für eine Veränderung in der Personalausstattung geben. Auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit kann anhand von Kennzahlen gemessen und mit Hilfe von Zielen verbessert werden. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jeder Kreis Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus unserer Sicht wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personalkennzahlen.

Mit Hilfe der Kennzahlen aus diesem Bericht kann die StädteRegion Aachen auf eintretende Veränderungen reagieren, um gesteckte Ziele nicht aus den Augen zu verlieren.

→ **Empfehlung**

Zu den vorhandenen Zielen sollten aussagekräftige Kennzahlen gebildet und die Zielerreichung anhand von Zielwerten messbar gemacht werden. Dazu können z. B. die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Die untere Bauaufsicht der StädteRegion Aachen hat in 2022 die Auswertungsmöglichkeiten ihrer Fachsoftware optimiert und will künftig verstärkt Kennzahlen bilden und zur Steuerung nutzen.

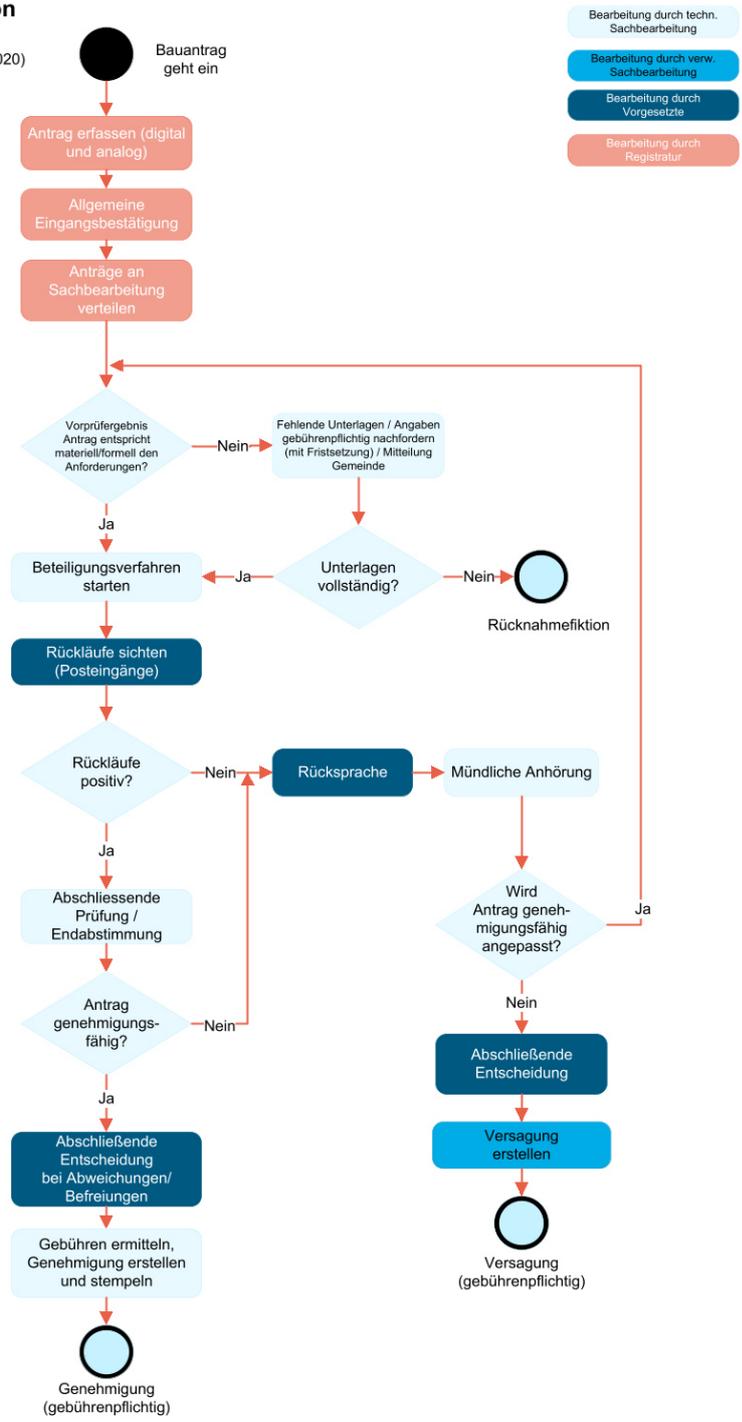
6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Für die Einholung der Zustimmung der Angrenzer werden keine Gebühren erhoben.	221	E1.1	Für die Einholung der Zustimmung der Angrenzenden sollte in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen Gebühren erhoben werden, wenn die untere Bauaufsicht selbst tätig wird.	222
			E1.2	Die StädteRegion Aachen sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.	223
F2	Die StädteRegion Aachen ist im Vergleichsjahr 2020 in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungsanträgen und förmlichen Bauvoranfragen überdurchschnittlich belastet. Die unerledigten Bauanträge werden nichtjährlich erfasst.	231	E2.1	Die StädteRegion Aachen sollte die ausgewerteten Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Sie sollte die Ursachen für Veränderungen in der Kennzahl analysieren und bei Bedarf gegensteuernd eingreifen.	234
			E2.2	Die Anzahl der unerledigten Bauanträge sollte jährlich erfasst und in den Zeitreihenvergleich gestellt werden.	235
F3	Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren (rund 96 Prozent aller Bauanträge) werden bei der StädteRegion Aachen vergleichsweise schnell beschieden. Daten zur Laufzeit ab Vollständigkeit liegen der StädteRegion nicht für alle Bauanträge vor.	238	E3	Das Datum der Vollständigkeit eines Bauantrages sollte immer erfasst werden. Dann kann die Differenz zur Gesamtlaufzeit ausgewertet werden. Diese Differenz zeigt, wie lange die Antragstellenden zur Vervollständigung ihrer Anträge brauchen.	240
F4	Die StädteRegion Aachen hat strategische Ziele formuliert. Es gibt Zielvorgaben für die untere Bauaufsicht. Die Steuerung könnte durch aussagekräftige Kennzahlen und Zielwerte verbessert werden.	241	E4	Zu den vorhandenen Zielen sollten aussagekräftige Kennzahlen gebildet und die Zielerreichung anhand von Zielwerten messbar gemacht werden. Dazu können z. B. die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	242

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

Prozessablauf StädteRegion Aachen
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 1 von 1



- Bearbeitung durch techn. Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch verw. Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Vorgesetzte
- Bearbeitung durch Registratur

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der StädteRegion Aachen 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 der StädteRegion Aachen zeigt ein positives Ergebnis. Grundlage hierfür ist das Vorhandensein einer Zentralen Vergabestelle ZVS in Verbindung mit den Schnittstellen zur örtlichen Rechnungsprüfung und den bestehenden Regelwerken. Die Einbindung der Fachämter in den Vergabeprozess ist mit der DA Vergabe nachvollziehbar geregelt und im Wesentlichen geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten. Die aktuellen Wertgrenzen der Kommunalen Vergabe-grundsätze stellt die StädteRegion Aachen zur Verfügung, macht aber von eigenen Wertgrenzen keinen Gebrauch.

Die Anzahl der beschränkten Ausschreibungen ist in der StädteRegion Aachen in den Betrachtungsjahren 2019 bis 2021 sehr gering. Im Jahr 2021 wurden zur Beseitigung der Hochwasserschäden zahlreiche Leistungen im Baubereich freihändig vergeben. Da aus unserer Sicht die öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit ist, könnte die StädteRegion Aachen von einer gesteigerten Anzahl offener Vergabeverfahren noch profitieren.

Zur Abwicklung der Vergabeverfahren setzt die ZVS der StädteRegion Aachen keine vollumfängliche eVergabe-Akte ein. Eine Vergabemanagement-Software zur Dokumentation einer kompletten Bauakte besteht nicht. Hier kann die StädteRegion Aachen noch erweiternd tätig werden.

Die StädteRegion Aachen hat bereits wichtige Elemente zur Korruptionsprävention implementiert. Die bestehenden Regelungen zur Korruptionsprävention bedürfen der Aktualisierung. Durch eine umfassende Gefährdungsanalyse zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze können die Bemühungen zur Korruptionsprävention noch ergänzt werden. Diese Gefährdungsanalyse sollte die StädteRegion Aachen in regelmäßigen Abständen wiederholen und um eine Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergänzen.

Die StädteRegion Aachen 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.

Die StädteRegion Aachen verfügt über klare Verfahrensabläufe zur Abwicklung von Sponsoringleistungen, die eine umfassende Transparenz und eine sichere Handhabung bieten.

Mit der Prüfung gemäß der Tax Compliance Management System (TCMS)-Richtlinie werden zudem finanzielle Risiken minimiert.

Ein ganzheitliches Bauinvestitionscontrolling ist in der Verwaltung der StädteRegion Aachen noch nicht implementiert. Positive Ansätze für ein solches Verfahren hat die Durchsicht von Baumaßnahmen gezeigt. Es gilt nun diese Ansätze weiter auszubauen. Dabei bietet es sich an, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung zu regeln.

Wir haben für die StädteRegion Aachen die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten ermittelt und diese interkommunal verglichen. Die StädteRegion Aachen gehört zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Abweichungen. Hierfür sind allerdings pandemiebedingte Sachverhalte zu berücksichtigen. Die Auswertung zeigt, dass die Abweichungen insgesamt maßgeblich durch Auftragsüberschreitungen geprägt sind.

Zur Abwicklung von Auftragsänderungen hat die StädteRegion Aachen Regelungen getroffen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist als Kontrollinstanz etabliert. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte die StädteRegion 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 der StädteRegion Aachen bestätigen den positiven Grundeindruck der Organisation des Vergabewesens. Die StädteRegion 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 der Städteregion vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der **StädteRegion Aachen** aufzuzeigen. Nimmt die StädteRegion 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 bzw. die Städteregion für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Städteregion 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 StädteRegion Aachen hat mit Wirkung vom 01. Dezember 2019 die Dienstanweisung über das Vergabewesen erlassen. Das Vergabewesen ist mit diesen Regelungen gut organisiert. Die Regelungen bieten ein hohes Maß an Rechtssicherheit, könnten allerdings noch erweitert werden.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis/die StädteRegion Aachen eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis/die StädteRegion Aachen sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*
- *Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,*
- *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/die StädteRegion Aachen eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Verwaltung 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.

Die **StädteRegion Aachen** verfügt über eine Zentrale Vergabestelle (ZVS). Diese ist im Dezernat VI dem Sachgebiet S30 Recht und Vergabe zugeordnet. Handlungsleitend für die Zentrale Vergabestelle sind die geltenden Rechtsgrundlagen in den jeweils geltenden Fassungen. Darüber hinaus besteht für die Verwaltung der StädteRegion Aachen eine Dienstanweisung über das Vergabewesen (DA Vergabe) inkl. zusätzlicher Anlagen. Sie gilt für alle Organisationseinheiten (nachfolgend Fachämter genannt), die Bau-, Liefer-, Dienst- oder freiberufliche Leistungen vergeben. Ebenso wird bei Inanspruchnahme von Bundes-, Landes- oder sonstigen öffentlichen Mitteln auf zusätzlich geltende Bedingungen und Auflagen des jeweiligen Bewilligungsbescheides hingewiesen.

Mit den bestehenden organisatorischen Regelungen zur Einbindung der ZVS schafft es die StädteRegion Aachen, das Vergabewesen zu vereinheitlichen und mit der zentralen Abwicklung der Verfahren einen möglichst rechtssicheren Rahmen zu gewährleisten. Hiermit generiert die StädteRegion Aachen einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsprävention.

Aus Sicht der gpaNRW bestehen im Rahmen der Organisation des Vergabewesens jedoch noch folgende Optimierungsmöglichkeiten.

Die Beteiligungsrechte der ZVS und des RPA ergeben sich aus der aktuellen DA Vergabe und der Rechnungsprüfungsordnung wie folgt:

Zuständigkeitsgrenzen für Auftragsvergaben bei der StädteRegion Aachen (Angaben netto)

Zuständigkeit	Bauleistungen nach VOB/A	Liefer-/Dienstleistungen nach UVgO / VgV	Freiberufliche Leistungen nach UVgO / VgV
Zuständigkeit ZVS im Rahmen von allen Vergabeverfahren (auch unter 25.000 Euro bei allen förmlichen Vergabeverfahren wie Beschränkte Ausschreibung u. öffentliche Ausschreibung)	ab 25.000 Euro	ab 25.000 Euro	ab 25.000 Euro
Anzeigepflicht gegenüber RPA bei Auftragsvergaben (incl. Nachtrags- und Erweiterungsaufträge sowie Verlängerung von Jahres- oder Mehrjahresverträgen)	ab 2.000 Euro	ab 2.000 Euro	ab 2.000 Euro

Angaben gemäß Dienstanweisung über das Vergabewesen vom 01. Dezember 2019 und § 10 Rechnungsprüfungsordnung der StädteRegion Aachen vom 20.03.2021

Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart für die StädteRegion Aachen (Angaben netto)

Vergabeart	Bauleistungen nach VOB/A	Liefer-/Dienstleistungen nach UVgO / VgV	Freiberufliche Leistungen nach UVgO / VgV
Direktauftrag (ohne Durchführung Vergabeverfahren)	bis 25.000 Euro	bis 25.000 Euro	bis 25.000 Euro
Freihändige Vergabe bzw. Verhandlungsvergabe	Einzelauftrag bis 100.000 Euro Gesamtauftrag bis 200.000 Euro	bis 100.000 Euro	bis 215.000 Euro
Beschränkte Ausschreibung (ohne Teilnahmewettbewerb)	Einzelauftrag bis 1.000.000 Euro Gesamtauftrag bis 2.000.000 Euro	bis 100.000 Euro	(Vergabe im Wettbewerb gem. § 50 UVgO)
Öffentliche Ausschreibung / Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb	Einzelauftrag ab 1.000.000 Euro Gesamtauftrag ab 2.000.000 Euro	ab 100.000 Euro	
Europaweite Ausschreibung	ab 5.382.000 Euro	ab 215.000 Euro	ab 215.000 Euro
Europaweite Ausschreibung von sozialen und andere besondere Dienstleistungen im Sinne von § 130 Absatz 1 GWB		ab 750.000 €	

Gemäß aktuellem Vergabegrundsätze-Erlass NRW Stand 11. Januar 2023

Die DA Vergabe der StädteRegion Aachen sieht keine eigenen Wertgrenzen zur Festlegung der Vergabearten vor. Insofern ermöglicht die DA Vergabe es den Organisationseinheiten, Vergabeverfahren bis zum Erreichen der maßgeblichen Wertgrenze der Kommunalen Vergabegrundsätze in der jeweils geltenden Fassung durchzuführen. Dies ist vergaberechtlich keineswegs zu beanstanden.

Die Prüfung der Kreise hat allerdings gezeigt, dass zahlreiche Kreise eigene Wertgrenzen zur Anwendung der jeweiligen Vergabeverfahren festlegen. Dies ist häufig darin begründet,

dass diese den Aspekt der Binnenmarktrelevanz stärker berücksichtigen. Um auswärtigen Firmen leichter eine Beteiligung zu ermöglichen sind in diesen Fällen die Wertgrenzen zu Gunsten der öffentlichen Ausschreibung deutlich niedriger angesetzt als in den Vergabe-grundsätzen des Landes NRW.

So haben Kreise beispielhaft 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. Mit diesem Ansatz werden daher Beschaffungsvorgänge oberhalb der genannten Wertgrenzen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben. Unterhalb der zuvor genannten Wertgrenzen kann wahlweise eine Verhandlungsvergabe bzw. freihändige Vergabe oder eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt werden. Gemäß der durchgeführten Prüfung entscheiden sich die Fachämter hierbei allerdings regelmäßig für die Verhandlungsvergabe bzw. freihändige Vergabe. Insofern gibt es Kreisverwaltungen, bei denen die beschränkte Ausschreibung keine Anwendung mehr finden.

Aus Sicht der gpaNRW kommt diese Vorgehensweise dem Prinzip des größtmöglichen Wettbewerbs vorbildlich nach und unterstützt dadurch den Gedanken der Transparenz und Wirtschaftlichkeit in besonderer Weise.

Die DA Vergabe der StädteRegion Aachen geht auf die Binnenmarktrelevanz unter Punkt 6.2 -Veröffentlichung beabsichtigter Ausschreibungen- ein. Dort ist geregelt, dass vor der Durchführung einer Freihändigen Vergabe bzw. Verhandlungsvergabe oder einer Beschränkten Ausschreibung ab 25.000 Euro die Veröffentlichung einer beabsichtigten Ausschreibung durch die ZVS erfolgt. Sie erfolgt für die Dauer von 2 Wochen auf dem Vergabeportal der Wirtschaftsregion Aachen. Diese Regelung gilt für Bau-, Liefer-, Dienst- und freiberufliche Leistungen. Somit wird ab 25.000 Euro netto Auftragswertschätzung von einem grundsätzlichen Binnenmarktinteresse ausgegangen.

Die Anforderungen an die Beschaffung der öffentlichen Hand sind in den letzten Jahren auch in qualitativer Hinsicht deutlich gestiegen. So finden sich im Vergaberecht vermehrt Regelungen für eine ökologisch und sozial faire Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe. In § 97 Abs. 3 GWB²⁴ und § 31 Abs. 3 VgV²⁵ heißt es beispielsweise, dass bei der Vergabe Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden.

Und auch spezialgesetzliche Regelungen wie zum Beispiel das Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz sehen konkrete Vorgaben für öffentliche Auftraggeber zur nachhaltigen Beschaffung vor. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an das Beschaffungswesen der öffentlichen Hand in Bezug auf die Berücksichtigung von Klima- und Nachhaltigkeitsaspekten in den kommenden Jahren noch weiter steigen werden.

Nachhaltig sind Produkte dann, wenn sie im Einklang von Mensch, Wirtschaft und Natur hergestellt werden. Aber auch soziale Aspekte wie beim Lieferkettengesetz sind bei der nachhaltigen Beschaffung zu berücksichtigen. Nachhaltigkeitsaspekte können neben der

²⁴ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274) geändert worden ist

²⁵ Vergabeverordnung VgV (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge) Artikel 1 der Verordnung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), in Kraft getreten am 18.04.2016 zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1691) m.W.v. 02.08.2021

Berücksichtigung bei den Zuschlagskriterien auch bereits bei der Leistungsbeschreibung einfließen.

Die DA Vergabe der StädteRegion Aachen führt unter Punkt 1.3.4 wie folgt aus: „Die Belange des Umweltschutzes und der Energieeffizienz sind bereits bei der Erstellung der Vergabeunterlagen und bei der Vergabe der Aufträge zu beachten.“

In wie weit die Fachämter bei Beschaffungen oder der Gestaltung von Ausschreibungen den Forderungen folgen, kann allerdings nicht eingeschätzt werden. Daher sollte die Städteregion die Fachämter mit einbinden und ebenso für das Thema Nachhaltigkeit regelmäßig sensibilisieren. Darüber hinaus bietet es sich an, den Aspekt der nachhaltigen Beschaffung bereits im Vergabevermerk zu verankern. Hierzu würde sich anbieten, auch die DA Vergabe um ein Gebot zur ökologischen und nachhaltigen Vergabe zu ergänzen. Hierbei empfehlen wir, Nachhaltigkeitskriterien für sämtliche öffentlichen Ausschreibungen zu definieren und systematisch zu erfassen. Dabei sollte die StädteRegion vorab festlegen, wie die entsprechenden Nachweise für die ökologische und soziale Unbedenklichkeit von Produkten und Dienstleistungen bzw. deren Nachhaltigkeit erbracht werden sollen.

→ **Empfehlung**

Die DA Vergabe sollte die StädteRegion Aachen um den Aspekt der Nachhaltigkeit erweitern und deren Anwendung systematisch nachhalten.

Die DA Vergabe der StädteRegion Aachen verweist unter Punkt 1.2.9 auf die Ausführungen in der Hauptsatzung zur Beteiligung des Städteregionsausschusses im Zusammenhang mit Vergaben. Die Hauptsatzung sieht insofern unter § 4 vor, dass der Städteregionsausschuss

- bei Freiberuflichen Leistungen ab 25.000 Euro netto und
- bei Bau-, Dienst- und Lieferleistungen auf Grundlage nicht förmlicher Vergabeverfahren ab 100.000 Euro netto zu beteiligen ist.

Förmliche Vergabeverfahren (Öffentliche Ausschreibung und Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb nach der VOB/A Abschnitt 1 bzw. UVgO sowie das Offene Verfahren und das Nichtoffene Verfahren nach der VOB/A Abschnitt 2 bzw. VgV) liegen gemäß § 12 Buchstabe a) als Geschäft der laufenden Verwaltung in der Zuständigkeit des Städteregionsrates. Der Städteregionstag behält sich das Recht vor, in Ausnahmefällen im Rahmen der Grundsatzentscheidung über eine geplante Maßnahme/Vergabe festzulegen, dass die Vergabeentscheidung durch den Städteregionsausschuss zu treffen ist.

Die einzelnen Beschlussgremien bzw. der Städteregionsausschuss haben bereits bei den Haushaltsplanberatungen über die durchzuführenden Maßnahmen und deren Haushaltsansätze beschlossen. Die Entscheidung über die Vergabe der zur Umsetzung der politischen Entscheidungen notwendigen Leistungen ist dann nach den Regeln des Vergaberechts zu treffen. Im Rahmen eines Vergabeverfahrens ist unter den vorliegenden Angeboten, unter Berücksichtigung der festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Insofern gibt es keinen Ermessensspielraum. Entschiede sich der Städteregionsausschuss für ein anderes als das durch Wertung festgestellte wirtschaftlichste Angebot, könnte sich die StädteRegion Aachen gegenüber dem Bestbieter bzw. der Bestbieterin schadenersatzpflichtig machen. Folglich kann der Beschluss eines jeweiligen Gremiums le-

diglich eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein. Unbenommen bleibt der Informationsanspruch der Politik in Bezug zu aktuellen Vergaben. Eine Berichtspflicht der Verwaltung gegenüber den Ausschüssen über den Verlauf von entsprechenden Vergaben (Bauvorhaben) wird vorausgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidung über den Zuschlag von Vergabemaßnahmen haben nach der Wertung der Angebote auf das wirtschaftlichste Angebot zu entfallen. Dem Städteregionstag und seinen Ausschüssen sollten die Zuschlagsergebnisse in Form eines Berichtswesens zur Kenntnis gegeben werden.

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/die StädteRegion Aachen sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Vergaben ist in der Rechnungsprüfungsordnung der **StädteRegion Aachen** vom 20. März 2021 gemäß § 10 geregelt. Demnach sind dem Rechnungsprüfungsamt (RPA) alle Vergaben ab einem Auftragswert von 2.000 Euro netto anzuzeigen. Die Anzeigepflicht gilt auch für Nachtrags- und Erweiterungsaufträge. Die Vergabeanzeige hat vor der Durchführung des Vergabeverfahrens über das Mitarbeiterportal der StädteRegion zu erfolgen.

Bis 25.000 Euro netto gilt die Zustimmung der örtlichen Rechnungsprüfung als erteilt, wenn nicht innerhalb von 5 Arbeitstagen Bedenken erhoben bzw. die Prüfung von Unterlagen angezeigt wird.

Bei allen Vergaben oberhalb eines Auftragswerts von 25.000 Euro netto wird die örtliche Rechnungsprüfung generell tätig.

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 bis 2021 nutzte die **StädteRegion Aachen** bei rund zwölf Prozent (4 von 33) ihrer Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Vergabeart. Gemessen an der Gesamtauftragssumme für alle Bauvergaben entspricht dies einem Auftragsvolumen für diese Vergabeart von 4,16 Prozent. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die StädteRegion Aachen im Jahr 2021 wegen der angefallenen Hochwasserschäden auf die beschränkte Ausschreibung fast gänzlich verzichtet hat und ca. 10,5 Mio. Euro an Bauleistungen freihändig vergeben hat. Dies entspricht einer Steigerung von ca. 8,4 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr. Dieses Vorgehen wurde unterstützt durch den Hochwasser-Runderlass vom 04. August 2021.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise/die StädteRegion Aachen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für die StädteRegion Aachen ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- Der dargestellte Vergabeprozess der StädteRegion Aachen zeigt, dass wesentliche Aufgaben bei der zentralen Vergabestelle (ZVS) angesiedelt sind und das RPA mit eingebunden ist. Aus Sicht der gpaNRW ist die Zentralisierung der komplexen vergaberechtlichen Aufgaben somit möglichst rechtssicher gestaltet.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis/die StädteRegion Aachen ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Die Prüfung der Kreise hat gezeigt, dass es durchaus Kreise gibt, die zwar die beschränkte Ausschreibung in ihrer Vergabedienstanweisung vorsehen, diese aber zu Gunsten einer öffentlichen Ausschreibung nicht mehr anwenden. Diese Entwicklung befürworten wir. Aus Sicht der gpaNRW ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbegrenzte Anzahl von Bietern richtet. Zudem ist dieses Verfahren aus Gründen der Transparenz und im Regelfall auch aus wirtschaftlichen Gründen vorteilhafter. Wir verweisen an dieser Stelle auch auf unsere Ausführungen unter Punkt 7.3.1.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend²⁶. 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.

²⁶ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

→ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung der StädteRegion Aachen nutzt zur Dokumentation der Vergaben ein eigenes Dokumentenmanagementsystem. Hierauf haben 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/die StädteRegion Aachen sollte daher zur Unterstützung seiner/ihrer eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Die ZVS der **StädteRegion Aachen** nutzt das bestehende Intranet der StädteRegion. Dies bedeutet, dass alle Vergaben ab der bestehenden Wertgrenzen von 25.000 Euro, bei denen die ZVS involviert ist, dort in einer eAkte abgelegt werden. Die örtliche Rechnungsprüfung sowie die Fachämter sind über die Zuteilung differenzierter Zugriffsrechte in den internen Vergabe-Workflow eingebunden. Zudem wird das RPA mittels Vergabeanzeige vor der Durchführung des Vergabeverfahrens gemäß bestehender Wertgrenze über das Mitarbeiterportal der StädteRegion informiert.

Die Bekanntmachung von Vergabeverfahren und die Kommunikation mit Bietern geschieht über das Vergabeportal der Wirtschaftsregion Aachen.

Die Städteregion Aachen regelt in der DA Vergabe unter Punkt 6.4 u. a. den Inhalt und den Umgang mit Vergabeunterlagen. Hierzu stehen im Mitarbeiterportal unter Recht – Vergabe – Vergabewesen weitere Informationen zur Verfügung. Die Vergabeunterlagen werden nach dem Submissionstermin und anschließender Prüfung der Angebote durch die ZVS komplett an das Fachamt zurückgegeben. Das Fachamt ist verantwortlich für die ordnungsgemäße Dokumentation und Aufbewahrung.

Die Vergabedokumentation in der eAkte der ZVS endet allerdings mit der Vergabeentscheidung bzw. der Beauftragung. Der weitere Verlauf der Auftragsabwicklung mit Blick auf die Abrechnungssumme und eventueller Nachbeauftragungen fehlt an dieser Stelle. Insofern liegt zwar eine elektronisch geführte Vergabeakte vor, aber keine Vorgangsakte mit allen relevanten Einzelaspekten und ohne Medienbrüche.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte die bestehende eVergabe-Akte erweitern und darüber die komplette Vorgangsdokumentation abbilden.

Besonders vorteilhaft wäre, wenn für jeden Vergabevorgang eine vollständige, manipulations-sichere, elektronische Akte existieren würde und die StädteRegion 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 StädteRegion Aachen die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden bzw. städteregionsangehörige Kommunen wahrnimmt.

- Die ZVS der StädteRegion Aachen übernimmt keine Aufgaben für das Vergabewesen der städteregionsangehörigen Kommunen. Die ZVS bietet jedoch im Bedarfsfall Beratungsgespräche zu vergaberechtlichen Aspekten an.

Ein Kreis/die StädteRegion Aachen sollte die Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den beteiligten Kommunen schriftlich regeln. Inhalt der Vereinbarung sollten dabei insbesondere

- *eine eindeutige Prozessbeschreibung,*
- *eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,*
- *ggf. die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie*
- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Sollte es zukünftig eventuell eine Zusammenarbeit zwischen einer oder mehrerer städteregionsangehörigen Kommunen und der **StädteRegion Aachen** 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 städteregionsangehörigen 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 einer Verwaltung. 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/die Städteregion Aachen unverzichtbar.

→ Feststellung

Die StädteRegion Aachen erfüllt in weiten Teilen die Vorgaben des KorruptionsbG²⁷. Die bestehenden Regelungen sollten aktualisiert werden. Die StädteRegion Aachen verfügt derzeit über keine aktuelle Schwachstellenanalyse. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie steht noch aus.

Ziel eines Kreises/der StädteRegion Aachen muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionenfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis/die StädteRegion Aachen sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen werden.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis/die StädteRegion Aachen sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises/der StädteRegion Aachen,*
- *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/die StädteRegion Aachen eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er/sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

²⁷ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG)

Die **StädteRegion Aachen** hat mit Wirkung vom 01. August 2012 eine Dienstanweisung zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen erlassen. Die Dienstanweisung verweist gleichfalls auf weitere gesetzliche Vorgaben bzw. intern geltende Regelungen. Hierbei sind zu nennen:

- Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG)
- Dienstanweisung über Beschaffungen und Vergaben der StädteRegion Aachen
- Rechnungsprüfungsordnung der StädteRegion Aachen

Eine Antikorruptionsstelle hat die StädteRegion Aachen nicht benannt.

Aus Sicht der gpaNRW sollten Regelungen zur allgemeinen Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung festgelegt sein. Hierdurch können gesetzliche Grundlagen in direktem Bezug zur StädteRegion Aachen verbindlich festgelegt, erläutert und geregelt werden. So können z. B. Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zur Umsetzung beschrieben und gesetzliche Novellierungen aktuell eingepflegt werden. Insofern ist das Vorhandensein einer direkten Dienstanweisung zu begrüßen. Allerdings ist die Dienstanweisung aus dem Jahr 2012 und inzwischen wurde z. B. auch das KorruptionsbG novelliert.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der StädteRegion Aachen die bestehende Dienstanweisung zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu aktualisieren.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Dieser Festlegung sollte eine Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse vorausgehen. Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?

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 die StädteRegion 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**

Eine Schwachstellenanalyse sollte in regelmäßigen Abständen durchgeführt und aktualisiert werden. Dabei sollte eine zentrale Stelle der StädteRegion Aachen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden. Die Durchführung sollte verbindlich geregelt sein.

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.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten der Mitglieder des Städteregionstages zu informieren, sollte dabei so gering wie möglich gehalten werden. Daher sind viele Kreise dazu übergegangen, die Offenlegung nach § 7 KorruptionsbG direkt über die persönlichen Karteikarten der Gremienmitglieder in den Informationssystemen zu veröffentlichen. Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten des Städteregionsrats jährlich zu erfassen und dem Städteregionstag anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand.

Zu den oben genannten Forderungen bestehen zwar auch in § 9 der Hauptsatzung der StädteRegion Aachen Regelungen, diese sollte jedoch mit der aktuellen Fassung des KorruptionsbG abgeglichen werden.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der StädteRegion Aachen, die Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Mitglieder des Städteregionstages sowie des Städteregionsrates zu aktualisieren.

Darüber hinaus sieht die EU-Hinweisgeber-Richtlinie²⁸ 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.

²⁸ RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Weiterhin sollen Hinweisgeber darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe, also beispielsweise die Presse, zu wenden.

Im Juli 2022 hatte das Bundeskabinett einen Regierungsentwurf für das Hinweisgeber-schutzgesetz (HinSchG) beschlossen. Am 16. Dezember 2022 wurde das neue Gesetz im Bundestag in zweiter und dritter Lesung verabschiedet. Im nächsten Schritt muss es nun durch den Bundesrat und könnte dann im Mai 2023 in Deutschland in Kraft treten.

Der StädteRegion Aachen ist der Sachverhalt der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bereits bekannt. Zur Erarbeitung eines verwaltungsinternen Schutzsystems für Hinweisgeber und Hinweisgeberinnen wurde unter Einbeziehung verschiedener Fachbereiche bereits ein Arbeitskreis gegründet. Bis zur Festlegung der internen Regelungen übernimmt die Stabsstelle 30 -Recht- die Aufgaben nach der EU-Hinweisgeber-Richtlinie.

Eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Hinweisgeberschutzgesetzes ist bereits jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel die Einführung von anonymen Hinweisgebersystemen und das Einrichten eines gesichert vertraulichen Workflows. Hierbei ist zu beachten, dass der Hinweisgeber Anspruch auf Aufklärung hat, wie mit seinem Hinweis verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund des Hinweises erfolgt sind.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder öffentlichen Verwaltung. 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/die Städteregion Aachen sind/ist verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

- Für die StädteRegion Aachen liegen klare Verfahrensabläufe zur Abwicklung von Sponsoringleistungen vor, die eine umfassende Transparenz und eine sichere Handhabung bieten. Mit der Prüfung gemäß der TCMS-Richtlinie werden zudem finanzielle Risiken minimiert.

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

Die **StädteRegion Aachen** steht privaten Zuwendungen in Form von Sponsoring, Spenden oder (mäzenatischen) Schenkungen positiv gegenüber. So können diese Mittel einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung freiwilliger Aufgaben leisten. Außerdem bewertet die StädteRegion Aachen private Zuwendungen als wichtigen Bestandteil von öffentlich-privaten Kooperationen im Sinne eines bürgerschaftlichen Engagements.

Vor diesem Hintergrund ist im März 2022 das Rundschreiben Nr. 12/2022 zum Thema Steuerliche Behandlung von Spenden und Sponsoring an die Verwaltung der StädteRegion ergangen. Dieses Rundschreiben gilt als Anlage zur Dienstanweisung TCMS²⁹-Richtlinie, welche verbindliche Regelungen für alle Mitarbeitenden der StädteRegion Aachen beinhaltet. Weiterhin wird auf das Thema Sponsoring in der Dienstanweisung zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingegangen.

Die Entscheidung über die Annahme eines Sponsorings erfolgt dezentral in Verantwortung der jeweiligen Organisationseinheit, soweit es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt. Gemäß Ziffer 3 der Geschäfts- und Dienstordnung für die StädteRegion Aachen sind Sponsoringverträge von der zuständigen Dezernatsleitung zu unterschreiben. Alle Sponsoringverträge sind vor Unterzeichnung gemäß TCMS-Richtlinie der Umsatzsteuerstelle zur Prüfung vorzulegen. Die Sponsoringleistungen werden jährlich in einem TCMS-Bericht erfasst. Für eine maximale Transparenz bietet es sich zudem an, den Bericht zusätzlich dem Städteregionstag vorzulegen und auf der Homepage zu veröffentlichen.

Dem o. g. Rundschreiben ist in Anlage 3 ein Vertragsmuster beigelegt, das grundsätzlich verbindlich ist, jedoch mit der Möglichkeit der Anpassung an die Umstände des Einzelfalles.

Der Sponsoringvertrag enthält Regelungen zu folgenden Punkten:

- Zweck des Sponsorings
- Höhe des Sponsoringbetrages mit Fälligkeitstermin (eventuell Teilleistungen) / Wert der Gegenleistung der sponsernden Person
- genaue Beschreibung der vereinbarten Gegenleistung mit
- Leistungszeitpunkt/ -zeitraum und Verfahrensregelungen

Aus Sicht der gpaNRW liegen somit klare Verfahrensabläufe vor, die eine umfassende Transparenz bei der Annahme von Mitteln und Leistungen sicherstellen. Mit der Prüfung gemäß TCMS-Richtlinie wird außerdem sichergestellt, dass das finanzielle Risiko für die StädteRegion Aachen auf ein Minimum reduziert werden kann.

Nach Auskunft der örtlichen Rechnungsprüfung sollen die bisher in dem o.g. Rundschreiben vorgegebenen Regelungen in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden. Dies begrüßen wir. Für ergänzende Regelungen zum Sponsoring kann die StädteRegion Aachen auf die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW zurückgreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 3 findet sich zudem ein Muster-Sponsoring-Vertrag.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Ausgaben eines Kreises/der StädteRegion Aachen aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und

²⁹ Tax Compliance Management System - TCMS

aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kreise/die Städteregion Aachen 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**

Die StädteRegion Aachen hat noch kein zentrales Gremium, das für die amtsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht derzeit nicht. Bauprojekte werden durch das federführende Fachamt in Abstimmung mit den regionalen Akteuren sowie unter Beteiligung der Öffentlichkeit und Politik geplant. Grundzüge eines BIC sind somit vorhanden.

Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis/die StädteRegion Aachen ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er/sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Ein Kreis/die StädteRegion Aachen sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte er/sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.

Die Dienstanweisung über das Vergabewesen der **StädteRegion Aachen** führt unter Punkt 6.4 „Vergabeunterlagen“ die Unterlagen auf, die für die Ausschreibung erforderlich sind. Demnach müssen die fachspezifischen Vergabeunterlagen (z. B. Vorbemerkung, Baubeschreibung, Leistungsbeschreibung und -verzeichnisse, Pläne, Gutachten, Fotos, etc.) vom jeweiligen Fachamt erstellt werden. Darüber hinaus regelt die Anlage 1 der Dienstanweisung die Schnittstellen zwischen der ZVS und den Fachämtern bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergabe.

Auf eine Definition der Bedarfs-Herleitung bzw. dessen Dokumentation geht die Dienstanweisung nicht ein. Schriftliche Regelungen darüber, wie sich mehrere beteiligte Fachämter bei der Bedarfsfeststellung größerer Bauvorhaben zu verhalten bzw. abzustimmen haben, bestehen ebenfalls nicht.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung über das Vergabewesen der StädteRegion Aachen sollte die Herleitung der Bedarfsermittlung einfordern und zum Bestandteil der Vergabeunterlagen deklarieren.

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. 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 notwendiger Schritt zur Sicherstellung einer zielgerichteten Umsetzung von Investitionsentscheidungen ist die Projektsteuerung. Zur Sicherstellung einer unabhängigen und qualifizierten Bedarfsplanung sowie einer stringenten Projektsteuerung innerhalb der einzelnen Investitionsphasen, sollte die Verwaltung daher 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.

Das BIC ist über den gesamten o.g. Projektverlauf zu beteiligen, um in jeder Einzelphase steuernd eingreifen zu können. Sicherergestellt 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**

Die bereits bestehenden Ansätze sollte die StädteRegion Aachen 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/die StädteRegion Aachen ein neues Vergabeverfahren durchführen³⁰. 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/die StädteRegion Aachen sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er/sie diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der **StädteRegion Aachen** vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

³⁰ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Gesamtsumme der Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wird bei der StädteRegion Aachen im Wesentlichen geprägt durch Dienstleistungs- und Bauverträge. Im Betrachtungsjahr 2020 müssen hierbei Corona bedingte Besonderheiten berücksichtigt werden.

Ein Kreis/die StädteRegion Aachen 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. Für die **StädteRegion Aachen** wurden somit für den Zeitraum 2019 bis 2021 insgesamt 60 Vergaben mit einem Auftragsvolumen von rund 14 Mio. Euro aufgenommen.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	13.961.619	
Abrechnungssummen	13.918.380	
Summe der Unterschreitungen	1.560.051	11,17
Summe der Überschreitungen	1.516.812	10,86
Summe der Abweichungen insgesamt	3.076.862	22,03
Summe der Nachträge	568.927	4,07

Die obige Tabelle bezieht sich auf einen Zeitraum von drei Jahren. Zur weiteren Analyse betrachten wir die Auftragsarten über den Betrachtungszeitraum 2019 bis 2021, differenziert nach Bauaufträgen, Lieferverträgen und Dienstleistungsverträgen. In der folgenden Tabelle sind die Abweichungen der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten (absolute Beträge) in Prozent, als auch die absoluten Beträge in Euro dargestellt.

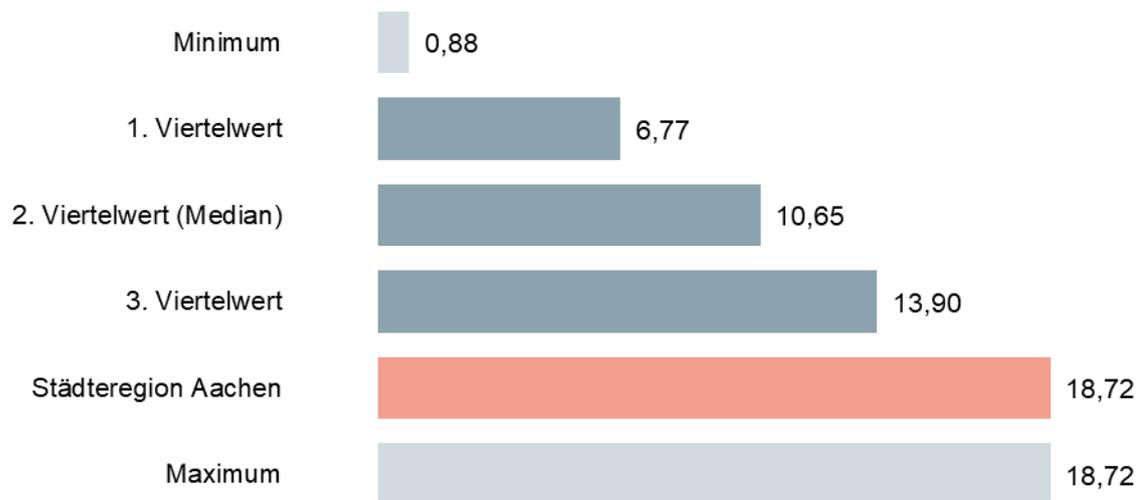
Abweichungen der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten StädteRegion Aachen

Jahr	Bauverträge		Lieferverträge		Dienstleistungsverträge	
	Abweichungen in Prozent	Abweichungen in Euro	Abweichungen in Prozent	Abweichungen in Euro	Abweichungen in Prozent	Abweichungen in Euro
2019	15,47	188.202	9,62	62.137	0	0
2020	11,49	397.410	1,73	11.935	99,55	452.447

Jahr	Bauverträge		Lieferverträge		Dienstleistungsverträge	
	Anzahl	Wert	Anzahl	Wert	Anzahl	Wert
2021	7,84	284.557	20,58	229.504	52,74	1.450.670

Im Vergleichsjahr 2020 hat die StädteRegion Aachen 26 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Die Maßnahmen hatten einen Auftragswert in Höhe von rund 4,60 Mio. Euro. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 862.000 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. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die StädteRegion Aachen damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Wert für die StädteRegion Aachen liegt im Vergleichsjahr 2020 bei 18,72 Prozent, muss aber wegen pandemiebedingter Besonderheiten relativiert werden. In der einzelnen Jahresbetrachtung erreicht der Wert im Jahr 2019 13,44 Prozent und im Jahr 2021 liegt der Abweichungsgrad bei 26,21 Prozent.

Maßgeblich für die hohen Abweichungen im Vergleichsjahr 2020 sind neben den Bauverträgen die Dienstleistungsverträge. In die Betrachtung 2020 sind insgesamt vier Dienstleistungsverträge eingeflossen, von denen zwei Dienstleistungsverträge wesentlich für die ho-

hen Abweichungen sind. Es handelt sich dabei um die Gestellung von Leitungs- und Hilfspersonal zur Organisation des Kommunalen Abstrich-Zentrums. Auch im Jahr 2021 sind Dienstleistungsverträge im Rahmen von Corona-Schutzmaßnahmen (Testbusse) für die hohen Abweichungen zu benennen.

- Die StädteRegion Aachen hatte zur Eindämmung der Corona-Pandemie Dienstleistungsverträge geschlossen, die aufgrund der außergewöhnlichen Situation zu erheblichen Abweichungen bei den Auftragssummen geführt haben. Werden diese Abweichungen in den interkommunalen Vergleich nicht mit einbezogen, so verbessert dies das Ergebnis und die StädteRegion Aachen läge dann mit 9,5 Prozent unterhalb des Medianwertes.

Zur weiteren Analyse betrachten wir nun die Bauverträge. Inwieweit die Abweichungen hierbei durch Auftragsüber- oder Auftragsunterschreitungen bzw. Nachträge geprägt sind, stellen wir in der nachfolgenden Tabelle dar.

Auftragsüber- und Auftragsunterschreitungen sowie Nachträge in Summe für die StädteRegion Aachen

Jahr	Bauverträge		
	Auftragsüberschreitungen in Euro	Auftragsunterschreitungen in Euro	Nachträge
2019	138.130	50.072	78.433
2020	97.916	299.494	58.334
2021	173.981	110.576	177.328
Summe	410.027	460.142	314.095

Die Auswertung zeigt, dass die Abweichungen bei den Bauvergaben insgesamt durch rund 47 Prozent Auftragsüberschreitungen und 53 Prozent Auftragsunterschreitungen geprägt sind.

Insbesondere bei umfangreichen Maßnahmen oder dem Bauen im Bestand können Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme nicht grundsätzlich vermieden werden. Um jedoch Abweichungen zu vermeiden ist die Planungsphase von besonderer Bedeutung. Nur wenn alle notwendigen Planungsgrundlagen vorliegen und die Bedarfsfeststellung präzise abgeschlossen ist, kann ein Leistungsverzeichnis detailliert und erschöpfend aufgestellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen innerhalb der Verwaltung oder unter Zuhilfenahme externer Dritter.

→ Empfehlung

Der Verwaltung der StädteRegion Aachen sollten genügend fachliche und zeitliche Ressourcen für die Planungsphasen im Vorfeld von Auftragsvergaben zur Verfügung stehen.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

In der Dienstanweisung über das Vergabewesen sowie in der Rechnungsprüfungsordnung der StädteRegion Aachen sind Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

Ein Kreis/die StädteRegion Aachen sollte sein/ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er/sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis/die StädteRegion Aachen erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er/sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis/die StädteRegion Aachen dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis/die StädteRegion Aachen berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Grundsätzlich gelten für Auftragsänderungen die Regelungen der VOB³¹, UVgO, VgV und das GWB.

Die Dienstanweisung über das Vergabewesen der **StädteRegion Aachen** führt unter Punkt 6.11.3 „Auftragserteilung“ auf, dass über 500 Euro für Anschluss-, Zusatz- und Nachtragsaufträge zu einem Hauptauftrag die Schriftform gilt. Weiterhin wird auf Zuständigkeitsregelungen und die Unterschriftenbefugnis hingewiesen. Hinsichtlich des Nachtragsmanagements wird die Dienstanweisung durch Leitlinien³² ergänzt, die die Vorschriften der VOB/B zum Thema Nachträge ergänzen soll. Demnach ist die Projektleitung (sachbearbeitende Person) berechtigt, Nachtragsaufträge bis zu einer Auftragssumme von 5.000 Euro netto eines Einzelauftrages, maximal jedoch bis zu einer Gesamtsumme von 20.000 Euro netto (Wertgrenze), freihändig zu erteilen. Hierbei ist das Nachtragsvolumen ohne Gegenrechnung entfallender Soll-Vertragsleistungen (z. B. Massenminderungen) mit einer Prognose des voraussichtlichen Schlussabrechnungsbetrages fortlaufend aufsummiert maßgebend und zu dokumentieren. Bei Überschreitung der oben genannten Gesamtsumme (Wertgrenze) bzw. ab einer Auftragssumme von 5.000 Euro netto je Nachtrag sind die Änderungen schriftlich zu dokumentieren und die vorherige Zustimmung der jeweils zuständigen Führungskraft vor Ausführung der Leistungen einzuholen.

³¹ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A, Fassung 2019, Bekanntmachung vom 31. Januar 2019

³² Leitlinien über die Projektleitung und das Nachtragswesen bei Bauleistungen der StädteRegion Aachen, befristet bis zum 31. Dezember 2021

In § 10 der Rechnungsprüfungsordnung wird die Mitwirkung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Vergaben geregelt. Demnach sind der örtlichen Rechnungsprüfung alle Vergaben von Aufträgen anzuzeigen, deren voraussichtliche Auftragssummen den Betrag von 2.000 Euro zuzüglich Mehrwertsteuer übersteigen. Die Anzeigepflicht gilt auch für Nachtrags- und Erweiterungsaufträge, die sich aus Mengenänderungen sowie Preisvereinbarungen für im Vertrag nicht oder davon abweichend vorgesehene Leistungen ergeben. Die Vergabeanzeigen werden über das Mitarbeiterportal eingereicht. Aus Sicht der gpaNRW ist somit eine angemessene Beteiligung des RPA definiert.

Deutlich größere Bedeutung als die Frage der Wertgrenze zur Beteiligung der Rechnungsprüfung hat allerdings die Transparenz über vorhandene Auftragsabweichungen.

Die Maßnahmenbetrachtung und auch die Auswertungen, wie unter Punkt 7.7.1 in diesem Bericht beschrieben, haben zudem gezeigt, dass Nachträge maßgeblich zu den festgestellten Auftragsabweichungen beitragen.

Nach Ansicht der gpaNRW sollten zu jeder Baumaßnahme (Vergabe) folgende Informationen gesammelt und ausgewertet werden. Angaben zu:

- Auftragswert,
- Abrechnungssumme,
- Nachtragspositionen,
- Beteiligung externer Ingenieurbüros,
- Verantwortliches Fachamt sowie
- Verantwortliche Projektleitung (sachbearbeitende Person).

Die genannten Daten sollten anschließend der ZVS, dem RPA, einer Antikorruptionsstelle wie auch dem Fachamt zur Verfügung stehen und können als Grundlage für ein zentrales Nachtragsmanagement genutzt werden. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die StädteRegion Aachen bisher nicht eingerichtet. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe oder Häufigkeit von Nachträgen im Zusammenhang mit beteiligten Unternehmen bzw. externen Planungsbüros statt. 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. Die StädteRegion wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Ein Blick auf beteiligte Planungsbüros könnte auch dort mögliche Defizite aufzeigen. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an.

→ **Empfehlung**

Im Zuge des internen Vergabecontrollings sollten die einzelnen Organisationseinheiten der StädteRegion Aachen einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte sie hinsichtlich der Ursache 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 in der StädteRegion Aachen liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

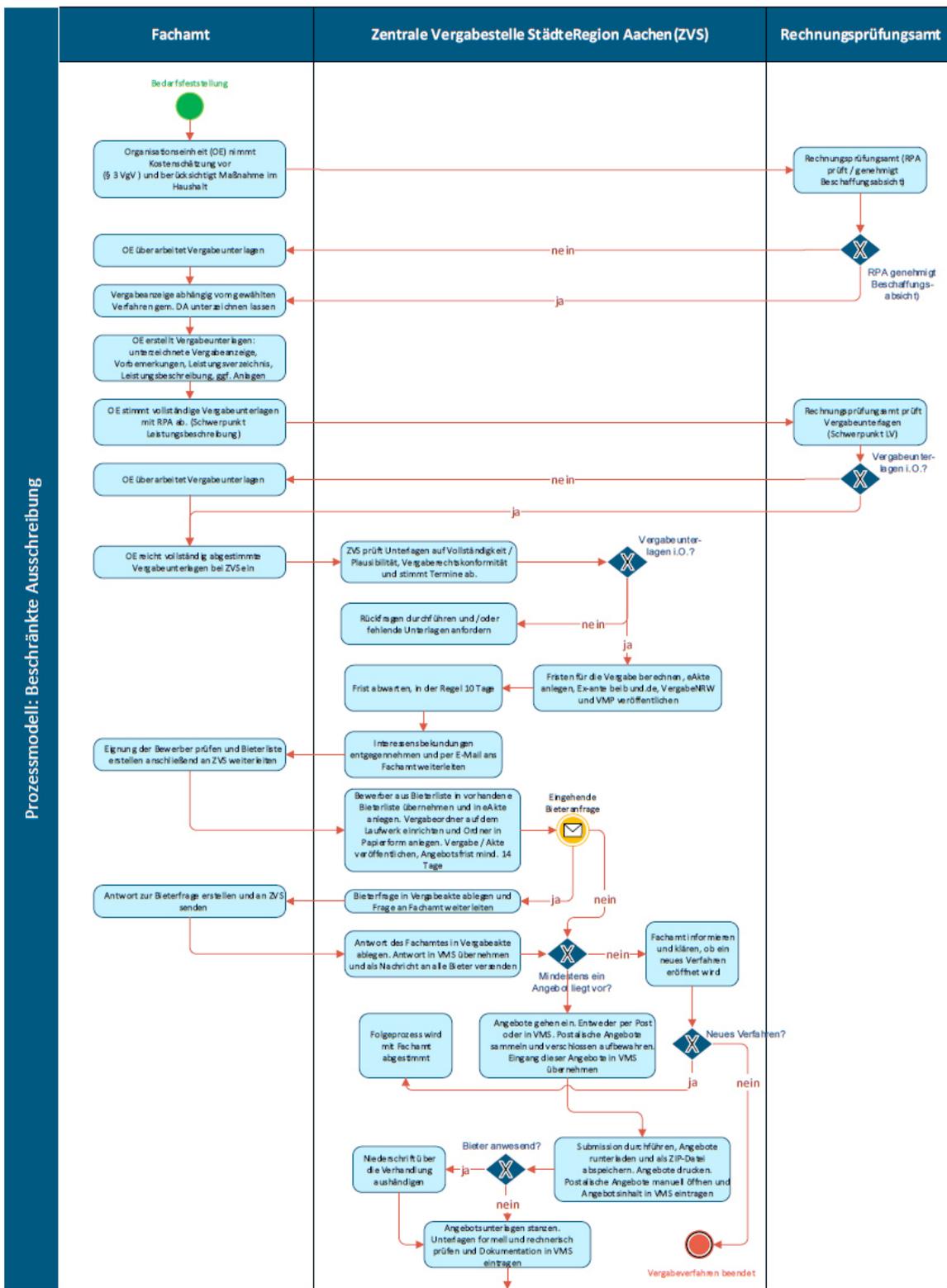
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Vergabewesen

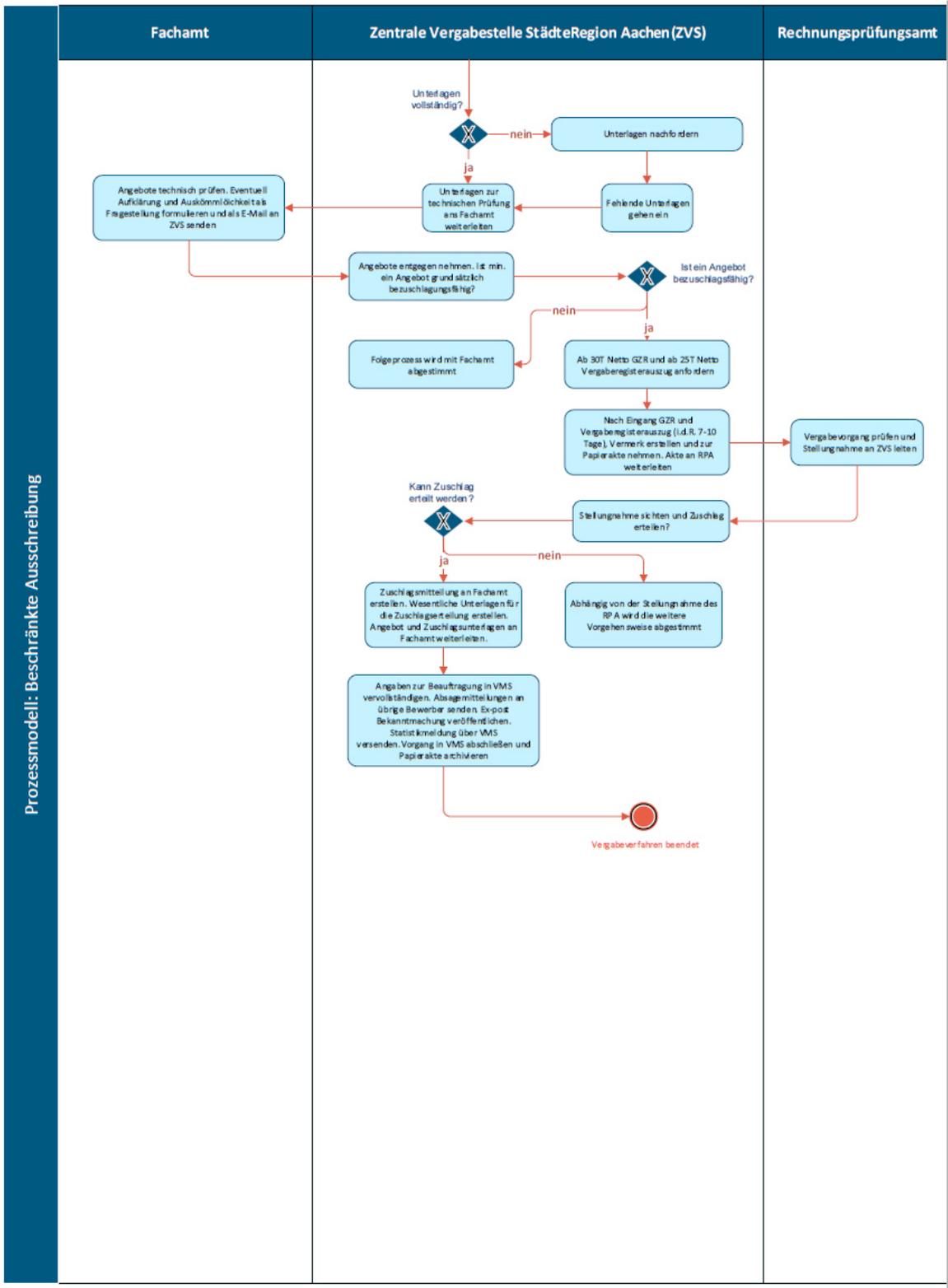
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der StädteRegion Aachen hat mit Wirkung vom 01. Dezember 2019 die Dienstanweisung über das Vergabewesen erlassen. Das Vergabewesen ist mit diesen Regelungen gut organisiert. Die Regelungen bieten ein hohes Maß an Rechtssicherheit, könnten allerdings noch erweitert werden.	247	E1.1	Die DA Vergabe sollte die StädteRegion Aachen um den Aspekt der Nachhaltigkeit erweitern und deren Anwendung systematisch nachhalten.	251
			E1.2	Die Entscheidung über den Zuschlag von Vergabemaßnahmen haben nach der Wertung der Angebote auf das wirtschaftlichste Angebot zu entfallen. Dem Städteregionstag und seinen Ausschüssen sollten die Zuschlagsergebnisse in Form eines Berichtswesens zur Kenntnis gegeben werden.	252
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt.	252	E2	Die StädteRegion Aachen sollte die bestehende eVergabe-Akte erweitern und darüber die komplette Vorgangsdokumentation abbilden.	254
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die StädteRegion Aachen erfüllt in weiten Teilen die Vorgaben des KorruptionsbG. Die bestehenden Regelungen sollten aktualisiert werden. Die StädteRegion Aachen verfügt derzeit über keine aktuelle Schwachstellenanalyse. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie steht noch aus.	256	E3.1	Wir empfehlen der StädteRegion Aachen die bestehende Dienstanweisung zur Verhütung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu aktualisieren.	257
			E3.2	Eine Schwachstellenanalyse sollte in regelmäßigen Abständen durchgeführt und aktualisiert werden. Dabei sollte eine zentrale Stelle der StädteRegion Aachen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden. Die Durchführung sollte verbindlich geregelt sein.	258
			E3.3	Wir empfehlen der StädteRegion Aachen, die Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Mitglieder des Städteregionstages sowie des Städteregionsrates zu aktualisieren.	258

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die StädteRegion Aachen hat noch kein zentrales Gremium, das für die amtsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht derzeit nicht. Bauprojekte werden durch das federführende Fachamt in Abstimmung mit den regionalen Akteuren sowie unter Beteiligung der Öffentlichkeit und Politik geplant. Grundzüge eines BIC sind somit vorhanden.	261	E4	Die Dienstanweisung über das Vergabewesen der StädteRegion Aachen sollte die Herleitung der Bedarfsermittlung einfordern und zum Bestandteil der Vergabeunterlagen deklarieren.	261
Nachtragswesen					
F5	Die Gesamtsumme der Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wird bei der StädteRegion Aachen im Wesentlichen geprägt durch Dienstleistungs- und Bauverträge. Im Betrachtungsjahr 2020 müssen hierbei Corona bedingte Besonderheiten berücksichtigt werden.	264	E5	Der Verwaltung der StädteRegion Aachen sollten genügend fachliche und zeitliche Ressourcen für die Planungsphasen im Vorfeld von Auftragsvergaben zur Verfügung stehen.	266
F6	In der Dienstanweisung über das Vergabewesen sowie in der Rechnungsprüfungsordnung der StädteRegion Aachen sind Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	267	E6	Im Zuge des internen Vergabecontrollings sollten die einzelnen Organisationseinheiten der StädteRegion Aachen einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte sie hinsichtlich der Ursache analysieren. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	268
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der StädteRegion Aachen entsprechen den rechtlichen Vorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Durchführung der Vergaben. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bezüglich der Auftragswert-Kalkulation, bei der formalen Prüfung von Angeboten bei Beteiligung externer Fachingenieure, den vertraglichen Vorbemerkungen sowie im Bereich der Abnahme vertraglich vereinbarter Leistungen.		E7.1	Wir empfehlen der StädteRegion Aachen zur Absicherung einer Kostenschätzung Sachverständige im Vorfeld der Budgetierung einzubeziehen.	
			E7.2	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zur Kostenschätzung für Bauleistungen sollte die StädteRegion Aachen bzw. seine Beauftragten die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen, die Angemessenheit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren.	
			E7.3	Die Niederschrift zur Verdingungsverhandlung sollte in allen Punkten ausgefüllt sein. Leerzeilen sollten gekennzeichnet werden.	
			E7.4	Wir empfehlen bei der Bekanntmachung von bevorstehenden Ausschreibungen die Hauptmassen mit aufzuführen.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.5 Die StädteRegion Aachen sollte in den Vorbemerkungen der Leistungsverzeichnisse auf die Aufforderung zur Baustellenbesichtigung nur in begründeten Ausnahmefällen hinweisen.	
			E7.6 Auch bei der Einbindung externer Ingenieurbüros, die mit der Prüfung von eingereichten Angeboten beauftragt sind, sollte die formale Prüfung der Unterlagen durch die Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden.	
			E7.7 Die StädteRegion Aachen sollte vor einer beabsichtigten Auftragsvergabe die Leistungsfähigkeit eines Anbieters prüfen. Bei Unbekanntheit des Anbieters empfehlen wir Referenzen einzuholen.	
			E7.8 Wir empfehlen auch die Beseitigung von Restarbeiten zu dokumentieren. Im Falle von Gewährleistungsansprüchen gegenüber dem AN ist dies in Zusammenhang mit der Abnahme notwendig.	
			E7.7 Die StädteRegion Aachen sollte vor einer beabsichtigten Auftragsvergabe die Leistungsfähigkeit eines Anbieters prüfen. Bei Unbekanntheit des Anbieters empfehlen wir Referenzen einzuholen.	
			E7.8 Wir empfehlen auch die Beseitigung von Restarbeiten zu dokumentieren. Im Falle von Gewährleistungsansprüchen gegenüber dem AN ist dies in Zusammenhang mit der Abnahme notwendig.	

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb nach VOB/A für eine Bauleistung





8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der StädteRegion Aachen 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

Damit die **StädteRegion Aachen** den **Erhalt der Verkehrsflächen** systematisch und nachhaltig steuern kann, benötigt sie eine **Gesamtstrategie**, eine Kostenrechnung und **steuerungsrelevante Daten**. Mit dem umfangreichen Ausbau- und Instandsetzungsprogramm (AIP) hat die StädteRegion bereits eine sehr gute Grundlage geschaffen. Künftig sollte die StädteRegion das AIP auf Basis strategischer und operativer Ziele sowie geeigneten Kennzahlen neu auflegen bzw. fortschreiben. Darüber hinaus benötigt die StädteRegion detaillierte, vollständige und aktuelle Flächen-, Bilanz- und Finanzdaten. Informationen zum **Zustand der Kreisstraßen** hat die StädteRegion jederzeit über die regelmäßig stattfindenden Zustandserfassungen. Etwa 43 Prozent aller Fahrbahnflächen sind demnach in einem **guten bis sehr guten Zustand**. Auf der anderen Seite gelten 16 Prozent als erneuerungsbedürftig. Die Zustandsdaten werden auch als Grundlage für die **körperliche Inventur** benötigt. Die letzte körperliche Inventur fand 2020 statt. Das **Aufbruchmanagement** der StädteRegion ist umfassend strukturiert und organisiert. Zudem stimmen sich der Bereich Kreisstraßen und die Kämmerei in buchhalterischen Fragen gut miteinander ab. Die bauliche und betriebliche Erhaltung von 118 km Kreisstraßen hat die StädteRegion ausgelagert. Hierfür gibt es **öffentlich-rechtliche Vereinbarungen** mit dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) und fünf weiteren regionsangehörigen Kommunen. Die vorliegenden Vereinbarungen enthalten derzeit keine konkreten Qualitäts- und Quantitätsstandards. Eine Definition und vertragliche Festlegung dieser Standards ist sinnvoll und notwendig. Die Einhaltung dieser Standards ist wiederum von der StädteRegion Aachen zu überprüfen. Instandsetzungen, den Um- und Ausbau sowie den Neubau von Kreisstraßen koordiniert und steuert die StädteRegion weiterhin selbst.

Seit der Eröffnungsbilanz 2010 hat sich das **Vermögen der Verkehrsflächen** bis 2020 von 57,4 Mio. Euro um 22 Prozent auf 45 Mio. Euro reduziert. Die **Reinvestitionsquote** war 2020 mit 104 Prozent gegenüber den Vorjahren überdurchschnittlich hoch. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 reinvestierte die StädteRegion nur 37 Prozent der Abschreibungen. Die **Unterhaltungsaufwendungen** befinden sich mit durchschnittlich 1,19 Euro je qm nah am Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Darin enthalten sind etwa 30 Prozent an **Instandhaltungsrückstellungen**. Den tatsächlichen Bedarf an Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen sollte die StädteRegion anhand einer Gesamtstrategie ermitteln.

Straßenbegleitgrün

Die Unterhaltung der 670.000 qm Straßenbegleitgrün kann die StädteRegion Aachen momentan nicht steuern. Hierfür fehlen grundlegende Informationen zu den Flächen und Finanzdaten. Zudem fehlt eine Gesamtstrategie zur Pflege inkl. Zielvorgaben und geeigneter Kennzahlen. Eine Kostenrechnung ist ebenfalls nicht vorhanden. Auch diese Leistungen sind über die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen ausgelagert. Die StädteRegion Aachen setzt demnach 0,24 Euro je qm für die **Pflege des Straßenbegleitgrüns** inklusive der **Baumpflege und -kontrollen** ein. Aufgrund der unzureichenden Datenlage sind keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit möglich.

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 und die StädteRegion Aachen 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/die StädteRegion 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/der StädteRegion 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/der StädteRegion 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/der StädteRegion 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/der StädteRegion zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise/die StädteRegion verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

In der **StädteRegion Aachen** verantwortet die Abteilung Kreisstraßen (Unterhaltung, Um- und Ausbau) das Produkt Verkehrsflächen. Die Abteilung gehört zur Stabsstelle S64 Mobilität und Klimaschutz und ist dem Dezernat IV zugeordnet.

→ Feststellung

Die StädteRegion Aachen hat öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) und fünf regionsangehörigen Kommunen abgeschlossen. Diese beinhalten die bauliche und betriebliche Erhaltung von insgesamt 118 km Kreisstraßen. Optimierungsbedarf besteht bei den Aufgaben und Pflichten der StädteRegion.

Gemäß § 56 Abs. 3 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) können die Kommunen, gegen Ersatz der entstehenden Kosten, Vereinbarungen über die Übertragung von Verwaltung und Unterhaltung treffen. Zu den übertragbaren Aufgaben können zudem der Um-/Ausbau und Neubau der Kreisstraßen gehören.

Die StädteRegion Aachen hat eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit Straßen.NRW abgeschlossen. Diese beinhaltet die bauliche und betriebliche Erhaltung von rund 86 km Kreisstra-

ßen. Diese Vereinbarung gibt es seit knapp 50 Jahren und wurde zuletzt 2012 aktualisiert. Unter anderem folgende Aufgaben hat die StädteRegion mittels der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung an den Landesbetrieb übertragen:

- Betriebliche Unterhaltung (Wartung der Verkehrsflächen),
- Instandhaltungen,
- Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- Verwaltung und Pflege der Straßendatenbank und
- Durchführung und Auswertung von Zustandserfassungen.

Zudem hat die StädteRegion Aachen Unterhaltungsvereinbarungen mit folgenden Kommunen abgeschlossen:

- Stadt Aachen (für 17,764 km),
- Stadt Alsdorf (für 2,955 km),
- Stadt Baesweiler (für 4,675 km),
- Stadt Herzogenrath (für 3,966 km) und
- Stadt Monschau (für 2,948 km).

Die Vereinbarungen beinhalten die Unterhaltung und Instandsetzung von Kreisstraßen, die auf den Gemarkungsflächen der jeweiligen Kommunen verlaufen. Auch diese Vereinbarungen gibt es teilweise seit fast 50 Jahren. Die Vereinbarung mit der Stadt Monschau läuft seit 2011 und endet nach derzeitigem Kenntnisstand im Juni 2023.

Folgende Aufgaben bzw. Leistungen sind weiterhin bei der StädteRegion Aachen angesiedelt:

- verschiedene Ingenieurleistungen (Planungsleistungen),
- Ausschreibung und Vergabe von Maßnahmen,
- Koordination und Projektleitung von Bauvorhaben,
- Genehmigung, Überwachung und Abnahme von Aufgrabungen und
- Vergabe von Instandsetzungen sowie der Um-, Aus- und Neubau.

Trotz dieser Vereinbarungen bleiben die Rechte des Trägers der Straßenbaulast unberührt. Als Straßenbaulast werden sämtliche mit dem Bau, der Unterhaltung und dem Betrieb von Straßen und Wegen zusammenhängenden Aufgaben und Pflichten bezeichnet. Verantwortlich für die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten ist der Straßenbaulastträger. Vorliegend handelt es sich um mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, bei denen keine Zuständigkeitsverlagerung stattfindet. Die StädteRegion Aachen ist daher weiterhin Träger der Straßenbaulast. Ihr obliegt auch der Grunderwerb und die dazugehörige Vermessung und katastermäßige Erfassung der den Kreisstraßen dienenden Grundstücke. Zudem hat die StädteRegion weiter-

hin die Verantwortung für das Kreisstraßennetz und die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Dazu gehören die Einflussnahme auf Maßnahmen und Abnahmen der erbrachten Leistungen.

Die vorliegenden Vereinbarungen enthalten derzeit keine konkreten Qualitäts- und Quantitätsstandards. Eine Definition und vertragliche Festlegung dieser Standards ist sinnvoll und notwendig. Die Einhaltung dieser Standards ist wiederum von der StädteRegion Aachen zu überprüfen. Analog zum öffentlichen Vergaberecht gehört hierzu die Abnahme einer erbrachten Leistung. Fallen hierbei Mängel auf, fordert der Auftraggeber den Auftragnehmer unter Einhaltung einer zu bestimmenden Frist zur Mängelbeseitigung auf.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte konkrete und messbare Qualitäts- und Quantitätsstandards mit Straßen.NRW und den fünf Kommunen definieren und vertraglich festhalten. Die erbrachten Leistungen sollte die StädteRegion vor diesem Hintergrund prüfen.

Nur so kann die StädteRegion Aachen ihren Kontrollpflichten als Baulastträger nachkommen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Vereinbarungen mit Straßen.NRW und den fünf Kommunen wirtschaftlich sind. Gemäß § 75 Abs. 1 Satz 2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ist die Haushaltswirtschaft in den Kommunen wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Um diese Frage zu beantworten, sind die Vereinbarungen regelmäßig einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu unterziehen. Hierzu bietet sich beispielsweise eine Markterkundung an. Am öffentlichen Vergaberecht angelehnt sollte die StädteRegion Aachen die Wirtschaftlichkeitsanalyse mindestens alle vier bis fünf Jahre durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Vereinbarungen sollte die StädteRegion Aachen mindestens alle vier bis fünf Jahre einer Wirtschaftlichkeitsanalyse unterziehen.

Die Wirtschaftlichkeitsanalyse kann die StädteRegion Aachen jedoch erst dann sinnvoll durchführen, wenn die Mengen, Qualitäts- und Quantitätsstandards festgeschrieben sind. Auf Grundlage der vorliegenden Vereinbarungen lässt sich momentan keine Markterkundung durchführen.

8.3.1.1 Datenlage

→ **Feststellung**

Um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können, benötigt die StädteRegion differenzierte, vollständige und aktuelle Daten.

Ein Kreis/die StädteRegion muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Als Baulastträger verwaltet die **StädteRegion Aachen** rund 118 km (116 km laut IT.NRW) Kreisstraßen mit etwa 1,2 Mio. qm Verkehrsfläche. Informationen zu den Flächen liegen der StädteRegion Aachen überwiegend vor. Zudem kann die StädteRegion jederzeit auf aktuelle Zustandsdaten der Fahrbahnflächen zugreifen. Zustandsinformationen zu den weiteren befestigten Flächen fehlen derzeit.

Die erforderlichen Bilanzdaten liegen auf Ebene der Kreisstraßen teilweise vor. Eine getrennte Darstellung der Bilanzwerte inkl. der Anlagen im Bau nach Innerorts- und Außerortsstraßen ist derzeit nicht möglich. Ebenso konnte die StädteRegion Aachen die flächengewichteten Gesamt- und Restnutzungsdauern nicht ermitteln.

Bei den Finanzdaten sieht es ähnlich aus. Die wesentlichen Informationen sind verfügbar. Detaillierte Informationen z. B. zu den Erhaltungsaufwendungen, getrennt nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung, liegen nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Bestands-, Bilanz- und Finanzdaten sollte die StädteRegion Aachen differenziert, vollständig und aktuell vorliegen haben.

8.3.1.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die webbasierte Straßendatenbank der StädteRegion Aachen befindet sich noch im Aufbau.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis/die StädteRegion 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.

Die **StädteRegion Aachen** und alle Kreise in NRW können auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. In dieser sind die 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 die StädteRegion Aachen seit 2020 eine erweiterte, kostenpflichtige Version dieser Straßendatenbank. In dieser gibt es auch eine Aufbruchverwaltung und ein Baumkataster.

Derzeit integriert die StädteRegion u. a. die Querschnittsdaten, die Zustandsdaten und das Inventar in die Straßendatenbank. Zudem werden auch Bauwerksbücher, Verkehrsbelastungen, Entwässerungsinformationen und Kanaldaten eingespielt. Künftig möchte die StädteRegion auch verschiedene Finanzdaten einbinden. Hierfür wird eine Schnittstelle zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung entwickelt.

Eine mehrfache Datenhaltung und unterschiedliche Daten zu den Verkehrsflächen sind zu vermeiden. Aufgrund der vielen Beteiligten ist zu klären, wer welche Daten erfasst und pflegt. Alle Daten sollten auf dem Knoten-Kanten-Modell von Straßen.NRW aufbauen. Dadurch ist ein Datenaustausch einfacher möglich. Bei den Flächendaten, den Oberflächenmaterialien, den Aufbaudaten und weiterer Straßenausstattung wird es vermutlich unterschiedliche Daten geben. In der Straßendatenbank von Straßen.NRW gibt es beispielsweise bisher keine Flächen zu den Fahrbahnen, aber zu den Nebenanlagen. Die Datenlage bei den fünf Kommunen ist derzeit unklar. Da die StädteRegion Aachen derzeit u. a. eigene Flächendaten integriert, sind verschiedene Fragen zu klären:

- Ist die Straßendatenbank der StädteRegion Aachen das führende System? Wie erhalten die Vertragspartner die notwendigen Daten? Wie erfolgt der Datenaustausch zwischen den Straßendatenbanken?
- Welche Daten nutzen die Vertragspartner gemeinsam? Wer ist für die Pflege der Daten verantwortlich und setzt dies um? Sind dafür Prozesse definiert?
- Sind die Flächen und Objekte beispielsweise in den verschiedenen Straßendatenbanken der Vertragspartner identisch? Wenn nein, welche sind das? Und welche sind für die Abrechnung von Leistungen maßgebend?
- Gibt es Schnittstellen zwischen den beiden Straßendatenbanken, dem Aufbruchmanagement, der Kostenrechnung und der Anlagenbuchhaltung?

Das führende System sollte die Straßendatenbank der StädteRegion sein. Selbst wenn die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen enden sollten, hätte die StädteRegion Aachen jederzeit Zugriff auf die für die Verkehrsflächenerhaltung notwendigen Daten.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte geeignete Prozesse zur Datenerfassung, Datenhaltung und -pflege definieren. Dadurch wird festgelegt, wer wann welche Daten pflegt und wie der Austausch funktioniert. Zudem sollten die Strukturen der Straßendatenbank, dem Aufbruchmanagement, der Kostenrechnung und der Anlagenbuchhaltung aufeinander abgestimmt sein.

Idealerweise erfolgen die Datenaktualisierungen direkt nach Bekanntwerden von Änderungen. Beispielsweise lassen sich Schlussvermessungen nach abgeschlossenen Baumaßnahmen 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.

Zudem sollten die Daten der eigenen Straßendatenbank mit dem eigenen Geoinformationssystem verknüpft sein. Dadurch lassen sich die verschiedenen Geodaten miteinander in Bezug setzen, auswerten und vielfältig für die täglichen Aufgaben nutzen. Die StädteRegion hätte dadurch alle relevanten Daten verfügbar, um geeignete Entscheidungen zu treffen. Das schafft Synergien bei der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ergänzend dazu gehören auch die Bilder, die bei den regelmäßigen Zustandserfassungen entstehen. Diese unterstützen vielfältig beim Erledigen von Aufgaben innerhalb der gesamten Verwaltung. Anhand der Bilder lassen sich verschiedene Fragen direkt am Arbeitsplatz klären. Dadurch kann die StädteRegion beispielsweise eine Vielzahl an Außenterminen einsparen bzw. besser vorbereiten.

Bei den Zustandsdaten ist die StädteRegion gut aufgestellt. 2012 und 2019 hat die StädteRegion Aachen den Zustand ihrer Fahrbahnflächen erfassen lassen. Künftig sollen die extern durchgeführten messtechnischen Zustandserfassungen alle vier Jahre stattfinden. An diesen regelmäßigen Erfassungen beteiligen sich neben der StädteRegion Aachen einige Kreise in NRW. Die Ausschreibung, Vergabe und Abwicklung übernimmt Straßen.NRW für die Kreise/die StädteRegion. Im Ergebnis erhält die StädteRegion eine Zustandsverteilung über die eigenen befahrenen Kreisstraßen. Die Zustandsdaten werden zudem in der Straßendatenbank von Straßen.NRW hinterlegt. Künftig sind diese Daten auch in der eigenen Straßendatenbank integriert.

Die Zustandsdaten bilden eine wesentliche Grundlage für das Ausbau- und Instandsetzungsprogramm (AIP) der StädteRegion. Für die weiteren befestigten Flächen gibt es derzeit keine regelmäßigen Zustandserfassungen.

→ **Empfehlung**

Der Zustand sollte auch für die weiteren befestigten Flächen wie z. B. die Radwege, Gehwege, Busbuchten, etc. regelmäßig erfasst und in die Straßendatenbank integriert werden.

Das Aufbruchmanagement der StädteRegion ist umfassend strukturiert und organisiert. Die StädteRegion koordiniert und bündelt die Maßnahmen im eigenen Straßenraum. Grundlage der eigenen Planungen bildet das o.g. AIP. Hierin sind die regionseigenen Maßnahmen mit Umsetzungsjahr definiert. Mit mindestens einem Jahr Vorlauf werden die Versorger und weitere Beteiligte über die konkret anstehenden Maßnahmen informiert. Diese können sich dann zu den Planungen äußern und eigene Vorhaben anmelden.

Jährlich gibt es etwa 30 bis 40 Aufgrabungen bei der StädteRegion. Für das Thema Aufgrabungen gibt es bei der StädteRegion Aachen eine Aufgrabungsrichtlinie. Hierin sind die wichtigsten Inhalte vom Aufgrabungsantrag bis hin zur Kontrolle und Abnahme enthalten. Demnach wird eine formlose Aufgrabungsanfrage bei der StädteRegion gestellt. In dieser müssen zwingend die in der Richtlinie geforderten Informationen enthalten sein. Dazu zählen beispielsweise auch aktuelle Lagepläne, Angaben zur Art der Verlegung oder auch zur zeitlichen Durchführung der Maßnahme. Nachdem die Genehmigung zur Aufgrabung und die verkehrsrechtliche Anordnung vorliegen, geht es mit der Beweissicherung und Grundlagenermittlung weiter. Auch hierzu stehen konkrete Handlungsanweisungen in der Richtlinie. Vor Beginn der Maßnahme gibt es z. B. gemeinsame Vor-Ort-Termine. Auch die Bauausführung, die Übernahme und die Gewährleistung sind konkret definiert. Die Arbeiten dürfen zudem nur von Firmen ausgeführt werden, die die fachliche Kompetenz für Straßen- und Tiefbauleistungen besitzen. Die Eignungen sind nachzuweisen. Anträge mit ungeeigneten Firmen werden abgelehnt. Dieses Vorgehen befürworten wir als gpaNRW und sehen dies als positives Beispiel. Durch klare Vorgaben und geeignete Firmen sollten sich Mängel während und nach der Baumaßnahme deutlich reduzieren.

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. Den gesamten Prozess möchte die StädteRegion künftig über das Aufbruchmanagement innerhalb der neuen Straßendatenbank abwickeln und weiter digitalisieren.

8.3.1.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die StädteRegion Aachen hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen.

Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis/die StädteRegion eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Im Bereich der Verkehrsflächen hat die **StädteRegion Aachen** derzeit keine Kostenrechnung. Um den Ressourceneinsatz vollständig und transparent abbilden zu können, ist eine geeignete

Kostenrechnung notwendig. Derzeit erhält die StädteRegion Aachen von jedem Vertragspartner jährlich eine Rechnung mit vier vereinbarten Abschlagszahlungen auf Grundlage der vorhandenen Verträge. Detaillierte Angaben zu den erbrachten Leistungen gibt es nicht. Dadurch lassen sich z. B. die Erhaltungsaufwendungen nicht vom Aufwand beim Winterdienst oder Reinigungsarbeiten abgrenzen. Folglich hat die StädteRegion Aachen nur einen Gesamtüberblick über die anfallenden Aufwendungen auf Basis der Gesamtlänge für alle vereinbarten Leistungen. Trotz einer km-abhängigen Pauschale variieren die jährlich erbrachten Leistungen. Beispielsweise ist der Winterdienst je nach Wetterlage mehr oder weniger umfangreich. Ebenso verhält sich dies mit den anderen vereinbarten Leistungen.

Für die überörtliche Prüfung hat die StädteRegion Aachen erstmals eine prozentuale Aufteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Leistungsbausteine von Straßen.NRW erhalten. Dadurch lassen sich die Unterhaltungsaufwendungen für diese Kreisstraßen grob ermitteln. Diese lassen sich von den eigenen Aufwendungen für Instandsetzungen abgrenzen. Weitergehende Auswertungen sind nicht möglich. Da Straßen.NRW über eine sehr umfassende Kosten-Leistungsrechnung verfügt, kann die StädteRegion Aachen sicherlich weitere geeignete Auswertungen abfragen. Für die fünf beteiligten Kommunen fehlen diese Angaben derzeit ebenfalls.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte eine eigene Kostenrechnung aufbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein. Idealerweise kann die StädteRegion notwendige Daten von Straßen.NRW und den fünf beteiligten Kommunen erhalten und diese zur Kontrolle und Steuerung nutzen.

Aufbau und Gliederungstiefe der Kostenrechnung sollten sich am Bedarf der StädteRegion orientieren. Diese 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. 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 die StädteRegion einen sinnvollen Baustein, um den Erhalt der Verkehrsflächen nachhaltig und wirtschaftlich zu steuern.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die StädteRegion hat ein umfangreiches Ausbau- und Instandsetzungsprogramm für die Kreisstraßen erstellt. Die dazugehörigen strategischen und operativen Ziele sowie steuerungsrelevante Kennzahlen sind bisher nicht formuliert.

Ein Kreis/die StädteRegion 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 Gemeindeord-

nung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte ein Kreis/die StädteRegion individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Die **StädteRegion Aachen** hat bisher keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Verkehrsflächenerhaltung definiert. Dabei kann die StädteRegion eine Gesamtstrategie mit strategischen und operativen Zielen auf Basis vorhandener Konzepte aufbauen. Beispielsweise tangieren folgende Konzepte die Verkehrsflächenerhaltung:

- Mobilitätskonzept der StädteRegion Aachen,
- Gesamtregionales Radverkehrskonzept Rheinisches Revier,
- Weiterentwicklung der Elektromobilität.

Zudem hat die StädteRegion mit dem Ausbau- und Instandsetzungsprogramm (AIP) aus 2014 bereits eine gute Grundlage geschaffen. Für das AIP erfolgte eine umfassende Bestands- und Zustandsaufnahme der Straßen, Radwege und Bauwerke. Im Ergebnis entstand ein umfassender Maßnahmenplan für kurz- bis mittelfristige, langfristige und zukünftige Projekte. Das AIP gilt momentan bis 2023.

Folgende Strategien können als Beispiel dienen:

- Langfristiger Substanzerhalt:
In der Konsequenz bedeutet dieses Ziel, dass bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorzuziehen sind.
- Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer:
Dies bedeutet, dass an den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisiert werden.
- Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten:
Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerverkehr wird lediglich im Bereich der Deckschicht instandgesetzt.

Aus den strategischen Vorgaben sind operative Ziele abzuleiten. Diese sollen realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Hierfür sind geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln. Beispielfähig könnten für die StädteRegion Aachen folgende Kennzahlen geeignet und steuerungsrelevant sein:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- In 2035 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Substanzwert als X haben.
- Jährlich werden X km Radwege erneuert oder neu gebaut.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Wichtig ist dabei eine Gesamtstrategie, die einen möglichst optimalen Mit-

teleinsatz ermöglicht und dabei die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Städte-Region berücksichtigt. Zudem müssten sich diese Inhalte in den Vereinbarungen mit Straßen.NRW und den fünf Kommunen wiederfinden.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte das Ausbau- und Instandsetzungsprogramm auf Basis strategischer und operativer Ziele sowie geeigneten Kennzahlen neu auflegen bzw. fortschreiben.

8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

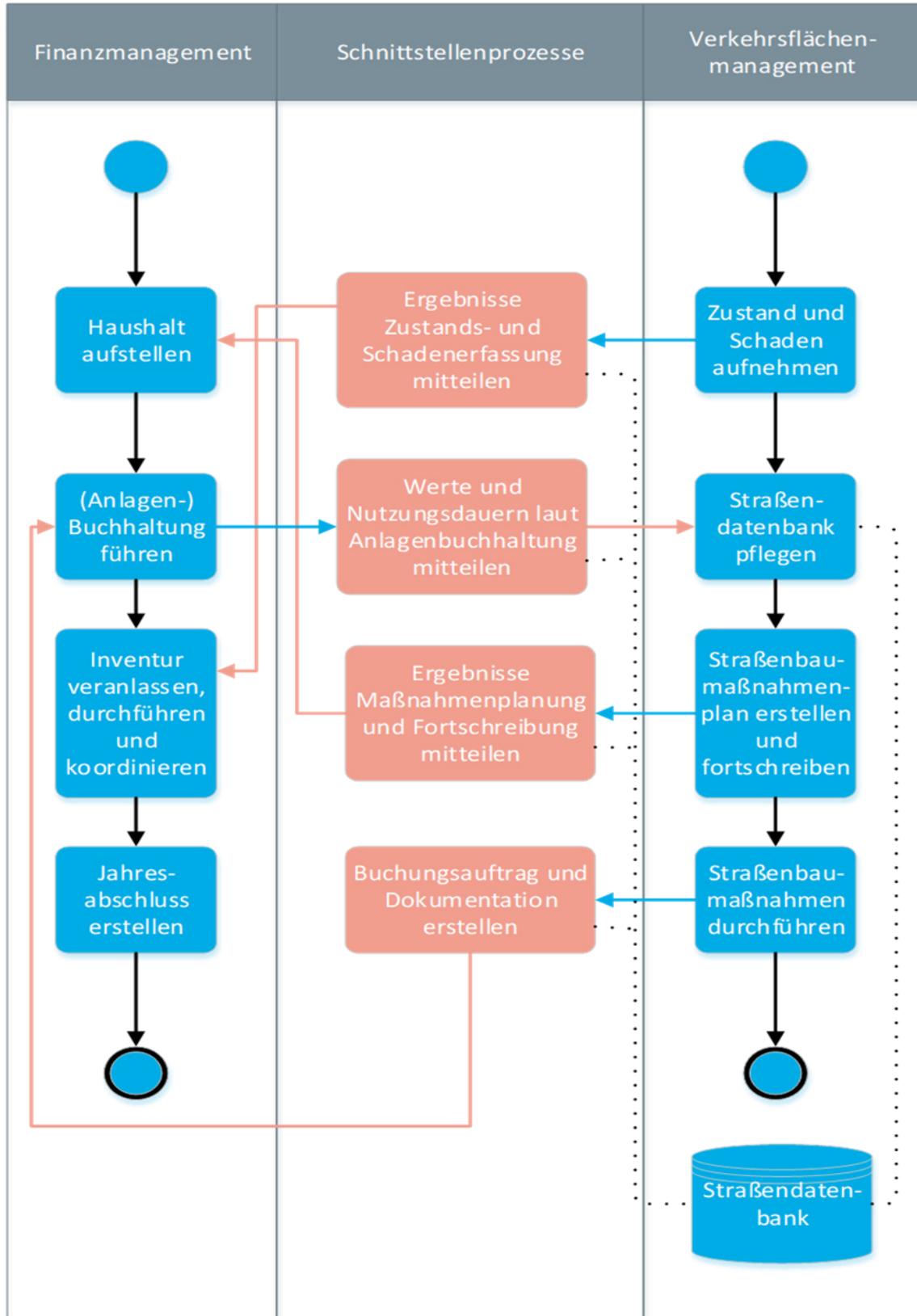
→ **Feststellung**

Die Kämmerei und der Kreisstraßenbau stimmen sich in buchhalterischen Fragen gut miteinander ab. Eine Schnittstelle zwischen der Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank befindet sich im Aufbau. Die körperliche Inventur findet regelmäßig statt.

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/der StädteRegion eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis/die StädteRegion organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Das in der **StädteRegion Aachen** genutzte Finanzverfahren ist das führende System, um die Anlagegüter zu verwalten und fortzuschreiben. In buchhalterischen Fragen der Haushaltsplanung stimmen sich die Kämmerei und der Tiefbau eng miteinander ab. Dabei beziehen sie buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen mit ein. Zudem gibt es einen zentralen Rechnungsprozess inklusive umfassender Dokumentation und einer Vertragsdatenbank. Hierin enthalten sind beispielsweise die Verträge, Fördermittelanträge und -bescheide sowie sämtliche Rechnungen und Nachweise zu den Maßnahmen.

Die Anlagenbuchhaltung enthält rund 400 Anlagegüter für die Kreisstraßen. Diese Anzahl ergibt sich aus der Abschnittsbildung und verschiedenen Ausbaustandards der Kreisstraßen und Radwege. Basis sind die Straßenabschnitte des Knoten-Kanten-Modells von Straßen.NRW. Dennoch gibt es keine Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Der manuelle Abgleich zwischen beiden Systemen erfolgt über eine umfangreiche Datentabelle. Derzeit ist also unklar, ob die Anlagen in der Anlagenbuchhaltung und in der Straßendatenbank einen identischen Sachstand vorweisen.

→ **Empfehlung**

Die Bereiche Kämmerei und Kreisstraßen sollten sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung und der (eigenen) Straßendatenbank identisch sind. Zudem sollte eine direkte Schnittstelle zwischen beiden Systemen eingerichtet sein.

Dadurch ist eine eindeutige Zuordnung in beiden Systemen gewährleistet. Zudem 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. Hierfür sollte die StädteRegion geeignete Prozesse und Schnittstellen schaffen.

Für die körperlichen Inventuren ist die Kämmerei verantwortlich. Ihr obliegt in der StädteRegion Aachen die Inventurleitung. Für die ordnungsgemäße Durchführung ist die Abteilung Kreisstraßen zuständig. Durch die körperliche 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. Die körperliche Inventur sollte dabei den Anforderungen nach § 91 GO NRW i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) vollständig gerecht werden. In der StädteRegion Aachen gibt es hierfür die „Dienstanweisung zur Durchführung von Inventuren“. In der StädteRegion gab es zuletzt 2020 eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen. Als Grundlage diente die zuvor durchgeführte Zustandserfassung. Nötige Veränderungen hat die Kämmerei in die Anlagenbuchhaltung eingepflegt.

Das Intervall für die regelmäßige körperliche Inventur sollte derzeit zehn Jahre nicht überschreiten. Die nächste körperliche Inventur wäre demnach spätestens 2030. Sofern die StädteRegion Aachen innerhalb des Zeitraumes eine neue Zustandserfassung durchführt, löst dies automatisch eine körperliche Inventur aus.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- ➔ Aus den örtlichen Gegebenheiten können sich überwiegend belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen ergeben.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis/die StädteRegion 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.

Die zum Regierungsbezirk Köln gehörende **StädteRegion Aachen** liegt im Südwesten von NRW. Im Westen grenzt die StädteRegion an die Nachbarländer Niederlande und Belgien an. Innerhalb des Landes grenzen die Kreise Heinsberg, Düren und Euskirchen an.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Städte Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	788	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	2,14	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises/der StädteRegion in Prozent	0,17	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Die StädteRegion Aachen gehört mit einer Gemarkungsfläche von 70.691 ha zu den zehn kleinsten Kreisen/Regionen in NRW. Mit fast 560.000 Einwohnern hat die StädteRegion Aachen jedoch die drittmeisten Einwohner im interkommunalen Vergleich. Daher hat die StädteRegion Aachen mit 788 Einwohnern je qkm die vierthöchste Bevölkerungsdichte. Dadurch kann die Nutzungsintensität der Verkehrsflächen höher ausfallen als bei vergleichbaren Kreisen. Das kann ein belastender Faktor für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

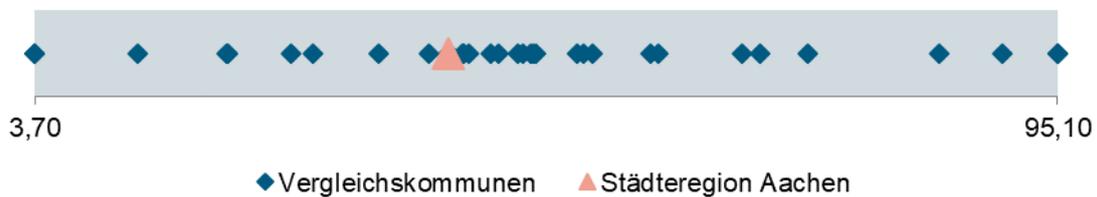
Zur StädteRegion Aachen gehören insgesamt zehn Kommunen. Die größte Kommune und Sitz der Regionsverwaltung ist die kreisfreie Stadt Aachen mit knapp 250.000 Einwohnern. Sechs weitere sind mittlere regionsangehörige Kommunen. Die einwohnerstärksten Kommunen befinden sich in der nördlichen Hälfte der StädteRegion. Der südliche Teil mit den Kommunen Roetgen, Simmerath und Monschau hat nur rund 36.000 Einwohner. Die nicht gleichmäßige Bevölkerungsdichte kann ebenfalls ein belastender Faktor bei der Verkehrsflächenerhaltung darstellen. Denn in den Ballungsgebieten kann es zu höheren Verkehrsbelastungen kommen, als dies in den weniger besiedelten Gebieten der Fall ist.

An das überregionale Straßennetz ist die StädteRegion nur zum Teil gut angebunden. Im nördlichen Bereich verlaufen die Autobahnen A4, A44 und A544 mit deutlicher Ausrichtung zur Stadt

Aachen. Der südliche Bereich wird hauptsächlich durch verschiedene Bundes- und Landesstraßen erschlossen. Auch hierdurch verteilen sich die Verkehrsbelastungen ungleichmäßig. Das führt auch auf den Kreisstraßen im nördlichen Teil der Region zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen.

Die StädteRegion ist zudem von großen Höhenunterschieden geprägt. Der nördliche und östliche Teil der Region ist von den Bördelandschaften der niederrheinischen Bucht geprägt. Hier befindet sich mit rund 120 m über Normalhöhennull (NHN) der niedrigste Punkt der StädteRegion. Die höchste Erhebung befindet sich in der südlich gelegenen Mittelgebirgslandschaft der Eifel mit 658 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.

Insgesamt verwaltet und unterhält die StädteRegion Aachen 1,2 Mio. qm Verkehrsfläche. Diese verteilen sich auf insgesamt 118 km (116 km laut IT.NRW) Kreisstraßen in eigener Baulast. Davon verlaufen 40,7 km innerhalb der regionsangehörigen Kommunen. Zwei Drittel aller Kreisstraßen sind Außerortsstraßen. Aus dem folgenden Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Längen der 31 Kreise/StädteRegion verteilen.



2020 positionierte sich die StädteRegion Aachen im interkommunalen Vergleich wie folgt³³:

Grundzahl	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises/der StädteRegion (innerorts) in km	40,7	3,7	39,8	46,9	56,2	95,1	31
Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises/der StädteRegion (außerorts) in km	75,6	44,1	133	173	311	467	31
Kreisstraßen in Baulast des Kreises/der StädteRegion gesamt in km	116	47,8	172	212	383	526	31

Die StädteRegion Aachen befindet sich unterhalb des ersten Viertelwertes und hat das drittkleinste Kreisstraßennetz. Dies korrespondiert mit der geringen Gemarkungsfläche der StädteRegion.

³³ Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2020

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

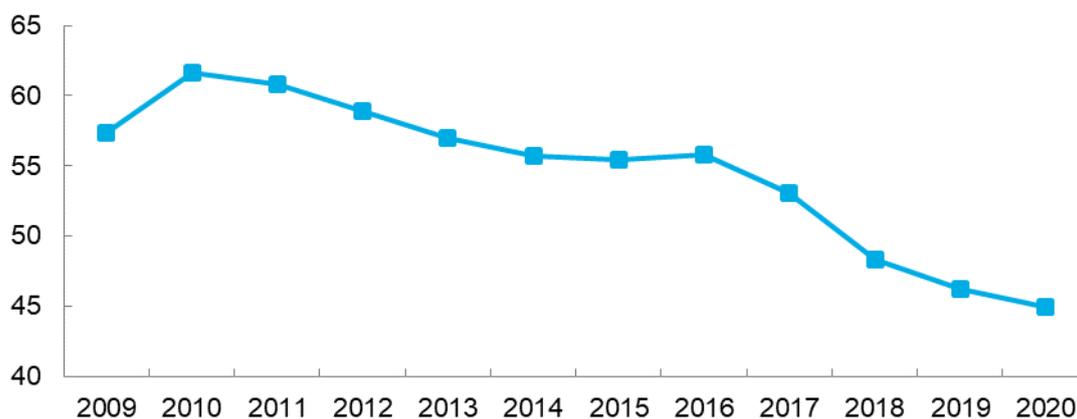
- ➔ Den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen hat die StädteRegion nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Eröffnungsbilanz 2010 bis 2020 um 22 Prozent reduziert.

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme beträgt rund sieben Prozent. Damit liegt die **StädteRegion Aachen** nur knapp über dem Minimum. Der durchschnittliche Bilanzwert liegt dagegen mit 37,35 Euro je qm über dem dritten Viertelwert. Damit gehört die StädteRegion Aachen zu den 25 Prozent aller Vergleichskommunen, die einen hohen durchschnittlichen Bilanzwert je qm aufweisen. Dadurch hat die StädteRegion im Vergleich auch höhere Abschreibungen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Städte Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	7,16	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	37,35	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen StädteRegion Aachen in Mio. Euro



—■— Bilanzwert inkl. Anlagen im Bau in Mio. Euro

Der Bilanzwert inklusive der Anlagen im Bau lag zur Eröffnungsbilanz 2010 bei 57,4 Mio. Euro. Bis Ende 2020 reduzierte sich das Verkehrsflächenvermögen um 22 Prozent auf 45 Mio. Euro. Das entspricht einem jährlichen Werteverzehr von durchschnittlich 1,2 Mio. Euro. 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. Diesem Handlungsbedarf sollte die StädteRegion Rechnung tragen und einem weiteren Werteverzehr entgegensteuern.

Um den Bilanzwert in einem ersten Schritt zu stabilisieren, bedarf es höherer (Re-)Investitionen. Die Höhe ist u. a. vom Gesamtzustand der Kreisstraßen (außerplanmäßige Abschreibungen) und den künftigen Abschreibungshöhen (steigende Abschreibungen) abhängig.

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise/der StädteRegion. Ein Kreis/die StädteRegion 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.

In der folgenden Tabelle haben wir die Richtwerte den Kennzahlenwerten der **StädteRegion Aachen** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	StädteRegion Aachen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,57
Reinvestitionsquote in Prozent	100	104
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	k. A.*

* Die Datenlage der StädteRegion Aachen war nicht ausreichend, um den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad zu ermitteln.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen bei der StädteRegion 2020 mit 1,57 Euro je qm Verkehrsfläche über dem empfohlenen Richtwert der FGSV mit 1,30 Euro je qm. Mit 1,19 Euro je qm im 4-Jahres-Durchschnitt ist dieser Wert jedoch niedriger als der Richtwert. 2020 reinvestierte die StädteRegion Aachen mit 104 Prozent überdurchschnittlich viel ins Kreisstraßennetz. Im 4-Jahres-Durchschnitt liegt die Reinvestitionsquote dagegen bei nur 37 Prozent. Der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad lässt sich für die StädteRegion nicht ermitteln, da die

Datenlage hierfür nicht ausreichend ist. Folgend untersuchen wir als gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Faktoren dar.

8.3.4.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Verlässliche Daten zum flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad fehlen. Der tatsächliche Zustand zeigt viele gute bis sehr gute, aber auch viele schlechte bis sehr schlechte Verkehrsflächen.

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.

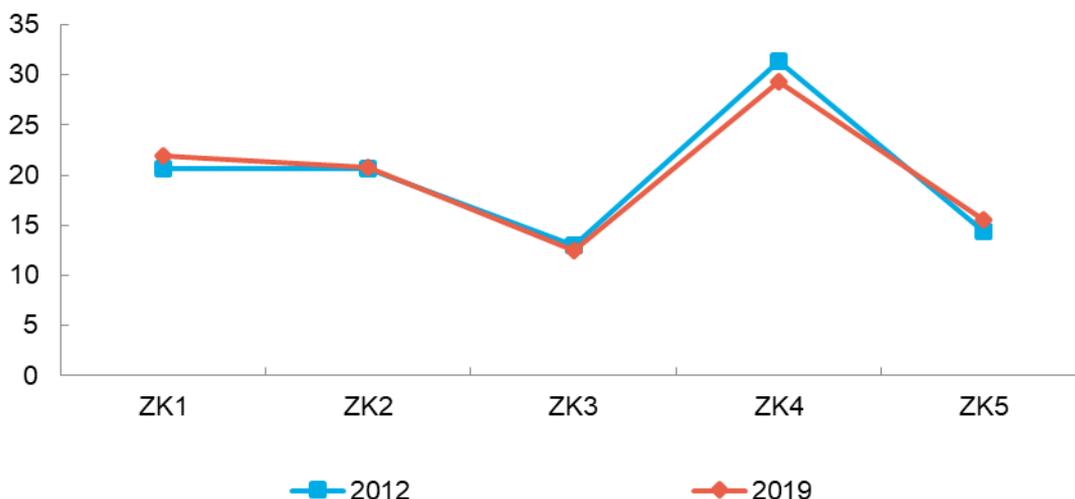
Der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad lässt sich für die **StädteRegion Aachen** aufgrund einer unzureichenden Datenlage nicht ermitteln. Dieser ergibt sich normalerweise aus den flächengewichteten Gesamt- und Restnutzungsdauern.

→ Empfehlung

Die StädteRegion sollte den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad kennen. Die Altersstruktur gilt als ausgeglichen, wenn der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei maximal 50 Prozent liegt.

Der tatsächliche Zustand zeigt zwar viele gute und sehr gute Verkehrsflächen, aber genauso viele schlechte bis sehr schlechte Verkehrsflächen. Die StädteRegion hat 2012 und 2019 eine Zustandserfassung der Fahrbahnen durchführen lassen. Die Ergebnisse mit der Verteilung der Zustandsklassen (ZK) sind in der folgenden Grafik dargestellt.

Zustandsverteilung der Fahrbahnen StädteRegion Aachen in Prozent 2012 und 2019

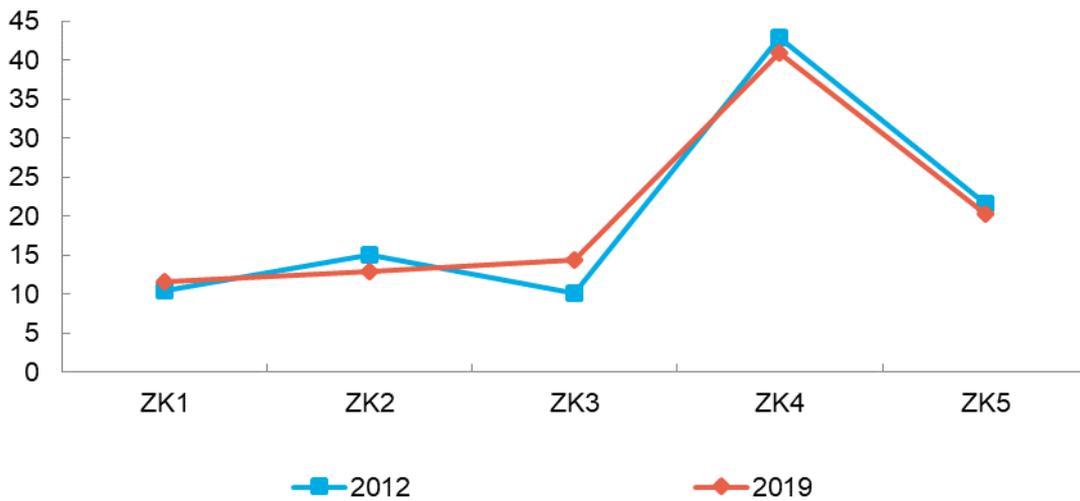


Die Unterschiede zwischen beiden Zustandserfassungen sind nur geringfügig. Diese Abweichungen können mit einer Unschärfe bei der Zustandserfassung einhergehen. In der Summe

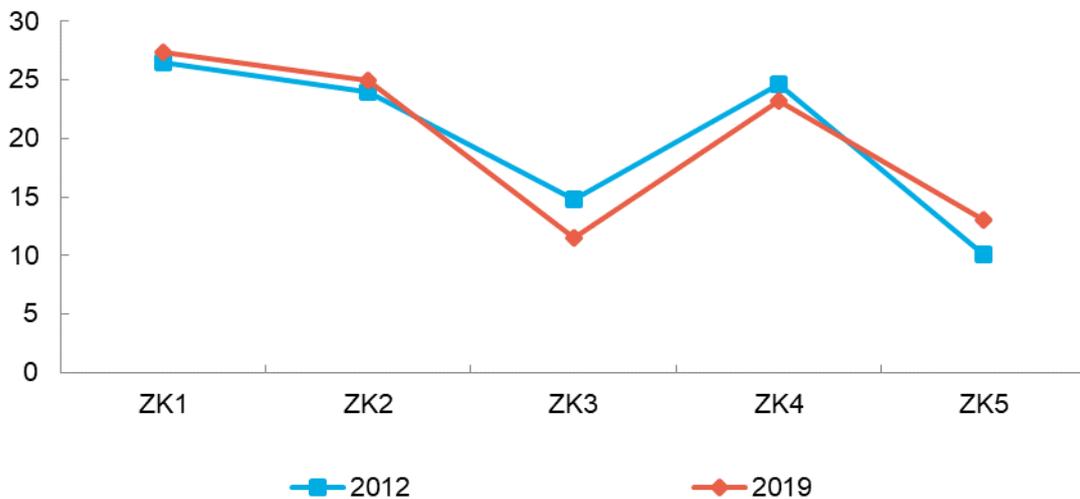
hat die StädteRegion den Zustand stabil gehalten. Etwa 22 Prozent befinden sich derzeit in der ZK1 (sehr gut), weitere 21 Prozent in der ZK2 (gut). In der Summe sind das etwa 43 Prozent. Auf der anderen Seite befinden sich bereits 30 Prozent in der ZK4 (schlecht) und weitere 15,5 Prozent in der ZK5 (sehr schlecht).

In den beiden folgenden Grafiken wird der Zustand der Kreisstraßen innerorts und außerorts dargestellt. Auch hier unterscheiden sich die jeweiligen Verlaufskurven der Vergleichsjahre nur geringfügig. Deutliche Unterschiede zeigen sich dagegen in den dortigen Anteilen der Zustandsklassen. Die innerörtlichen Flächen befinden sich demnach in einem deutlich schlechteren Zustand als die Außerortsflächen.

Zustandsverteilung der Fahrbahnen StädteRegion Aachen innerorts in Prozent 2012 und 2019



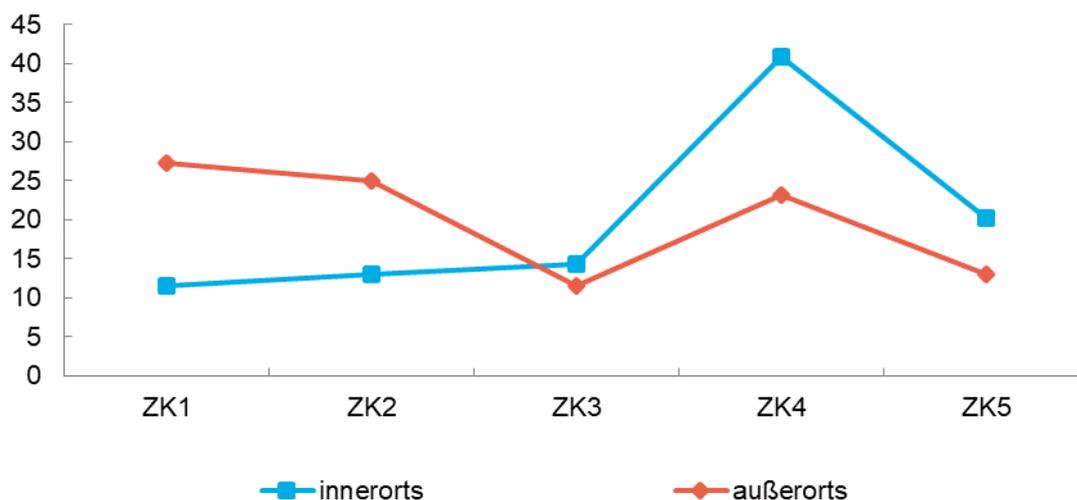
Zustandsverteilung der Fahrbahnen StädteRegion Aachen außerorts in Prozent 2012 und 2019



Während sich bei den innerörtlichen Kreisstraßen nur etwa zwölf Prozent in der ZK1 befinden, sind es außerorts mit 27 Prozent mehr als doppelt so viele Flächen. Ein Fünftel aller Innerortsstraßen befindet sich in der ZK5. Zudem ist der Anteil der innerörtlichen ZK4 mit derzeit 41 Prozent sehr hoch. Das sind die Flächen, die in den kommenden Jahren in die ZK5 übergehen können. Bei den Außerortsstraßen befinden sich dagegen nur 13 Prozent in der ZK5 und weitere 23 Prozent in der ZK4. Hier ist ein geringeres Risiko eines sich verschlechternden Straßennetzes zu erkennen. Jedoch sind zwei Drittel der Gesamtverkehrsfläche außerörtliche Flächen und bilden damit den überwiegenden Anteil. Insofern sind die absoluten Zahlen der Flächen in qm außerorts höher.

Die letzte Grafik zeigt die Zustandsklassen der Innerorts- und Außerortsstraßen 2019 im Vergleich.

Zustandsverteilung der Fahrbahnen StädteRegion Aachen innerorts/außerorts in Prozent 2019



Es zeigen sich deutliche Unterschiede bei der Verteilung der Zustandsklassen. In der Summe befinden sich die Außerortsstraßen in einem besseren Gesamtzustand. Insgesamt gesehen hat die StädteRegion Aachen einen guten Straßenzustand vorzuweisen. Dennoch ist der Anteil in den ZK4 und ZK5 vergleichsweise hoch und bedarf einer intensiven Instandsetzungs- und Erneuerungsstrategie. Zudem sollten die innerörtlichen Flächen stärker in den Fokus rücken.

8.3.4.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im 4-Jahres-Durchschnitt mit 1,19 Euro je qm nah am empfohlenen Richtwert der FGSV. Die Unterhaltungsaufwendungen der StädteRegion Aachen enthalten jedoch auch 30 Prozent an Instandhaltungsrückstellungen.

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 in der **StädteRegion Aachen** im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2020 bei durchschnittlich 1,19 Euro je qm. Damit liegt die StädteRegion nah am empfohlenen Richtwert der FGSV. Dieser Wert ergibt im untersuchten Zeitraum 2017 bis 2020 etwa 1,4 Mio. Euro an jährlichen Unterhaltungsaufwendungen.

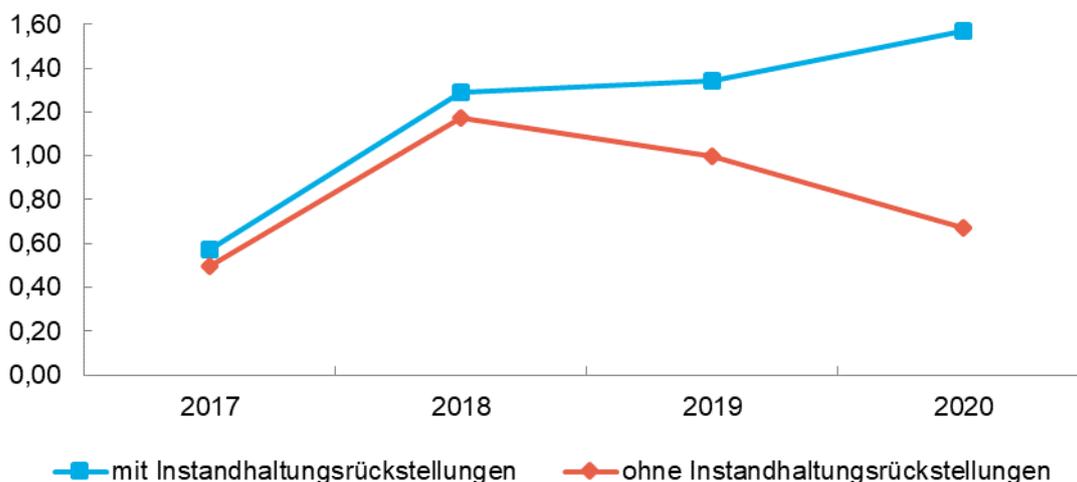
Die StädteRegion bildet dabei jährlich hohe Rückstellungen infolge unterlassener Instandhaltungen. Anteilig sind das 30 Prozent an den Unterhaltungsaufwendungen bzw. 430.000 Euro jährlich. Nach Aussagen der StädteRegion sind die Rückstellungen nötig, da Maßnahmen zum Jahresende nicht mehr ausgeführt werden können. Die Maßnahmen, für die Rückstellungen gebildet werden, setzt die StädteRegion zeitnah um.

In der folgenden Tabelle sind die Unterhaltungsaufwendungen im Detail dargestellt. Die Aufwendungen aus den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen mit Straßen.NRW und den fünf Kommunen sind weitestgehend stabil. Die Werte steigen regelmäßig aufgrund der vereinbarten Preissteigerungen. Große Schwankungen gibt es dagegen bei den Instandsetzungen, die die StädteRegion selbst verantwortet. Die Werte schwanken zwischen 0,27 Euro je qm und 0,92 Euro je qm. Einen Teil machen jedoch die erwähnten Instandhaltungsrückstellungen aus. Durchschnittlich 0,36 Euro je qm sind hier jährlich von der StädteRegion Aachen veranschlagt.

Unterhaltungsaufwendungen StädteRegion Aachen je qm in Euro 2017 bis 2020

Unterhaltungsaufwendungen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen	0,22	0,25	0,27	0,27
Aufwendungen Instandsetzungen	0,27	0,92	0,72	0,41
Instandhaltungsrückstellungen	0,07	0,12	0,34	0,90
Summe Unterhaltungsaufwendungen	0,57	1,29	1,34	1,57

Unterhaltungsaufwendungen StädteRegion Aachen je qm in Euro 2017 bis 2020



Aus der vorhergehenden Grafik wird deutlich, wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen ohne die Instandhaltungsrückstellungen ausfallen. Ohne die Rückstellungen verbleiben durchschnittlich etwa 0,83 Euro je qm Verkehrsfläche an Unterhaltungsaufwendungen. Dieser Wert liegt damit knapp ein Drittel unter dem empfohlenen Richtwert der FGSV. Weiterhin ist erkennbar, dass die Unterhaltungsaufwendungen inkl. der Rückstellungen seit 2017 kontinuierlich steigen. Von knapp 700.000 Euro in 2017 auf 1,87 Mio. Euro in 2020. Ohne die Rückstellungen zeigt sich dagegen ein jährlich sinkender Wert. Umso wichtiger ist demnach, dass die gebildeten Rückstellungen vollständig in konkrete Maßnahmen fließen und nicht ertragsseitig aufgelöst werden.

→ **Empfehlung**

Die mit den Instandhaltungsrückstellungen verbundenen Unterhaltungsmaßnahmen sollte die StädteRegion Aachen weiterhin zeitnah umsetzen. Zudem sollte die StädteRegion die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Verkehrsflächen festlegen.

8.3.4.3 Reinvestitionen

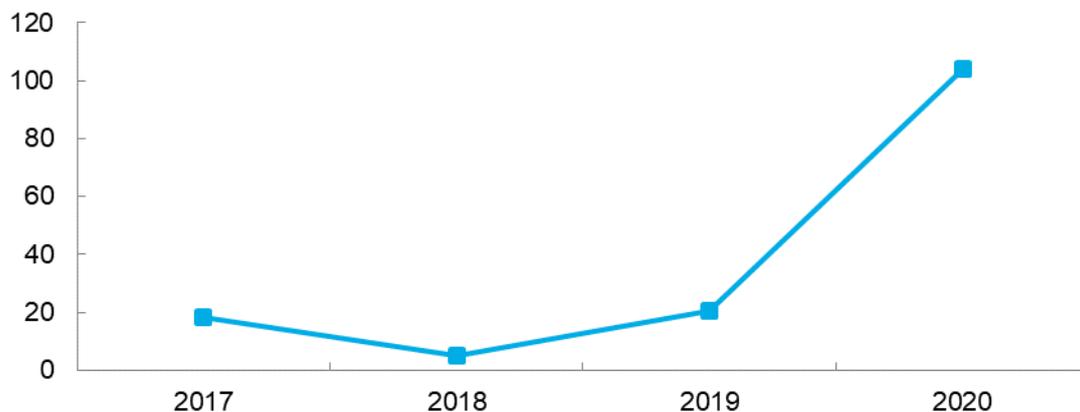
→ **Feststellung**

Die durchschnittliche Reinvestitionsquote 2017 bis 2020 liegt in der StädteRegion Aachen bei nur 37 Prozent. 2020 reinvestierte die StädteRegion mit 104 Prozent gegenüber den Vorjahren überdurchschnittlich viel in das bestehende Kreisstraßennetz.

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 Reinvestitionsquote der **StädteRegion Aachen** lag im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 bei nur 37 Prozent. Damit reinvestiert die StädteRegion jährlich 0,98 Mio. Euro ins bestehende Kreisstraßennetz. Dem stehen jährliche Abschreibungen von 2,64 Mio. Euro gegenüber.

Reinvestitionsquote StädteRegion Aachen in Prozent 2017 bis 2020



2017 bis 2019 lagen die Reinvestitionsquoten bei niedrigen fünf bis 20 Prozent. Um dem bisherigen Werteverzehr entgegenzuwirken, hat die StädteRegion Aachen die Reinvestitionen 2020 deutlich gesteigert. 2020 wurden erstmals über 100 Prozent des abschreibungsbedingten Werteverzehrs ins bestehende Straßennetz reinvestiert. Zu den Reinvestitionsquoten der Folgejahre lagen noch keine gesicherten Zahlen vor. Daher lässt sich nicht beurteilen, ob der Trend zu höheren Reinvestitionsquoten anhalten wird.

Finanzmitteleinsatz

Verschiedene Neuerungen für die Kreise/die StädteRegion bringt das Ende 2018 in Kraft getretene zweite NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG) mit. Das dort beschriebene Wirklichkeitsprinzip soll eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips darstellen. Mit dem Komponentenansatz sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar. Beispielsweise bisher konsumtiv angesetzte Deckschichtenerneuerungen könnten Kreise/die StädteRegion 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 macht die StädteRegion Aachen vom Komponentenansatz keinen Gebrauch. Insofern gibt es hier keine Verschiebungen.

Finanzmitteleinsatz StädteRegion Aachen je qm in Euro 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen	0,57	1,29	1,34	1,57
Reinvestitionen	0,42	0,12	0,46	2,29
Finanzmitteleinsatz	0,99	1,41	1,80	3,86

Den niedrigsten Finanzmitteleinsatz hatte die StädteRegion Aachen mit 0,99 Euro je qm 2017. Den höchsten Wert gab es 2020 mit 3,86 Euro je qm. Durchschnittlich setzt die StädteRegion rund zwei Euro je qm an Finanzmitteln ein.

Eine werterhaltende Reinvestitionstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Davon ausgehend ergibt sich für StädteRegion Aachen inklusive der empfohlenen Unterhaltungsaufwendungen ein ungefährender jährlicher Finanzmittelbedarf von 3,60 Euro je qm. Aber auch dieser Wert soll eine Orientierung darstellen und ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Dazu zählen u. a. die vorhandenen Strukturen, der Zustand der Kreisstraßen und die Gesamtstrategie mit den definierten Zielen und Kennzahlen. Der Finanzmitteleinsatz 2020 übertrifft diesen Richtwert.

Die derzeitige hohe Reinvestitionsquote benötigt die StädteRegion Aachen auch für die kommenden Jahre. Dies zeigt ein Blick auf die Flächen der Zustandsklasse ZK5. Derzeit gelten 15,5 Prozent aller Kreisstraßen als erneuerungsbedürftig. Dies sind etwa 185.000 qm der Verkehrsflächen und damit ein erheblicher Anteil. Bei einem Ansatz von etwa 200 Euro je qm für Erneuerungen, entspricht dies einem kurzfristigen Bedarf 37 Mio. Euro. Bei einer Reinvestitionsquote von 100 Prozent (2,6 Mio. Euro) benötigt die StädteRegion Aachen etwa 14 Jahre, um diesen kurzfristigen Bedarf abbauen zu können. Dabei sind die Flächen in der Zustandsklasse ZK4

noch nicht berücksichtigt. Davon werden in den kommenden Jahren ebenfalls Flächen in die ZK5 übergehen.

Der Blick auf den momentanen Zustand der Kreisstraßen, den derzeitigen Unterhaltungsaufwendungen und den Reinvestitionen zeigt künftige finanzielle Risiken. Daher kann die StädteRegion Aachen momentan keine auskömmliche Finanzierung des Kreisstraßennetzes sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte die Reinvestitionen anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie ausrichten. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

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.

In der **StädteRegion Aachen** erbringen Straßen.NRW sowie die Städte Aachen, Alsdorf, Baesweiler, Herzogenrath und Monschau die Pflegeleistungen für das jeweilige Straßenbegleitgrün. Die Leistungsinhalte sind ebenfalls in der unter Punkt 8.3.1 „Steuerung“ beschriebenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung festgehalten. Auch für das Straßenbegleitgrün gibt es derzeit keine konkreten Qualitäts- und Quantitätsstandards. Eine Definition und vertragliche Festlegung dieser Standards ist sinnvoll und notwendig. Von der StädteRegion Aachen ist wiederum das Einhalten der Standards zu überprüfen.

8.4.1 Steuerung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns kann die StädteRegion Aachen nicht steuern. Hierfür fehlen die grundlegenden Informationen. Außerdem gibt es keine Gesamtstrategie zur Pflege inklusive Zielvorgaben und geeigneten Kennzahlen. Eine Kostenrechnung ist ebenfalls nicht vorhanden.

Ein Kreis/die StädteRegion 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.

Die **StädteRegion Aachen** hat bisher keine eigenen Informationen zu den Flächen und Pflegestufen des Straßenbegleitgrüns. Die vorliegenden Flächenarten des Straßenbegleitgrüns ließen

sich über Auswertungen der beteiligten Institutionen grob ermitteln. Finanzdaten zum Straßenbegleitgrün liegen nicht vor. Analog zu den Verkehrsflächen ließ sich der anteilige Wert für die Pflege des Straßenbegleitgrüns nur näherungsweise ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Flächen des Straßenbegleitgrüns, die Pflegestufen und die dazugehörigen Finanzdaten sollten der StädteRegion Aachen vollständig und aktuell vorliegen.

→ **Empfehlung**

Analog zu den Verkehrsflächen sollten auch die Grünflächen in der eigenen Straßendatenbank enthalten sein. Alternativ sollten die Daten der beteiligten Institutionen angefordert und mit dem eigenen System verknüpft werden.

Die StädteRegion Aachen hat keine Kostenrechnung im Bereich des Straßenbegleitgrüns. Analog zum Thema Verkehrsflächen sollte sich der Aufbau und die Gliederungstiefe am Bedarf der StädteRegion Aachen 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.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte eine Kostenrechnung aufbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und des Grünflächenkatasters aufeinander abgestimmt sein. Idealerweise kann die StädteRegion Aachen die notwendigen Daten von den beteiligten Institutionen erhalten und zur Kontrolle und Steuerung nutzen.

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 StädteRegion Aachen hat derzeit keine Gesamtstrategie, Ziele oder Kennzahlen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns definiert. Die Pflege basiert auf Grundlage der Standards von Straßen.NRW und den fünf Kommunen. Diese Informationen liegen der StädteRegion Aachen jedoch nicht umfänglich vor. Zudem sind die Standards nicht einheitlich.

→ **Empfehlung**

Die StädteRegion Aachen sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie für die Pflege des Straßenbegleitgrüns entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.

Kennzahlen mit Finanzbezug können aufzeigen, ob und wo Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Sie bilden eine wesentliche Basis für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen. 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 ein Steuerungspotenzial für die StädteRegion Aachen

8.4.2 Strukturen

- Der mit 90 Prozent hohe Anteil an intensiv zu pflegenden Rasenflächen und der vergleichsweise hohe Anteil an Strauch- und Gehölzflächen sowie den Wechselbepflanzungen könnten sich belastend auf die Unterhaltung auswirken.

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.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Städte-Region Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	1,20	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

Die **StädteRegion Aachen** stellt 1,2 qm Straßenbegleitgrün je Einwohner zur Verfügung. Damit befindet sich die StädteRegion knapp über dem Minimum und bildet zugleich den zweitkleinsten Wert ab.

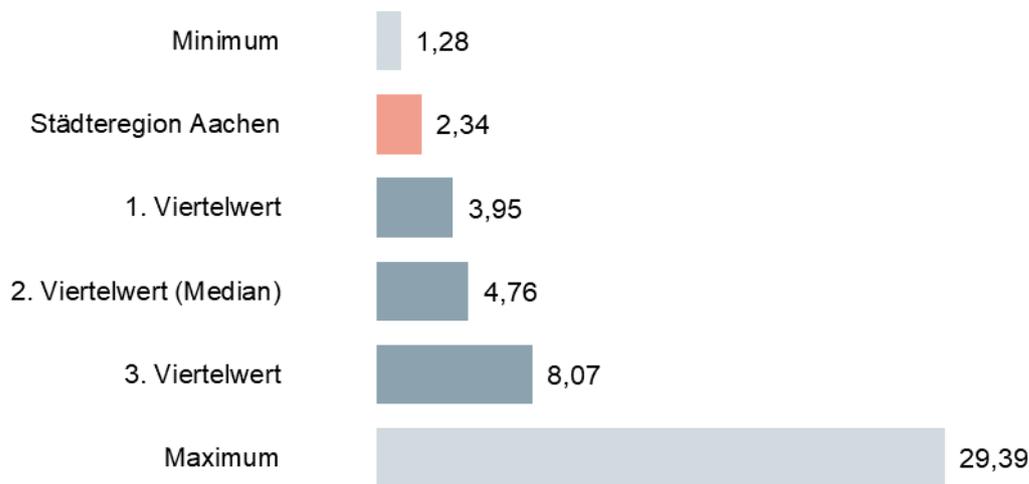
Rund 670.000 qm Straßenbegleitgrün an insgesamt 118 km Kreisstraßen unterhält die StädteRegion Aachen nach eigenen Angaben. In der folgenden Tabelle sind die verschiedenen Flächenarten aufgeführt. Mit 69 Prozent besteht der überwiegende Teil des Straßenbegleitgrüns aus Rasenflächen. Davon werden rund 90 Prozent intensiv gepflegt. Das sind überwiegend die Bankette, die bis maximal 1,00 m Breite zum intensiven Pflegebereich gehören. Die hohe intensiv zu pflegende Fläche wirkt sich vermutlich belastend bei der Pflege des Straßenbegleitgrüns aus. Ebenso verhält es sich mit den Strauch- und Gehölzflächen sowie den Wechselbepflanzungen. Diese haben mit 30 Prozent ebenfalls einen hohen Anteil am Gesamtstraßenbegleitgrün und sind erfahrungsgemäß aufwendig in der Pflege.

Flächen Straßenbegleitgrün StädteRegion Aachen in qm 2020

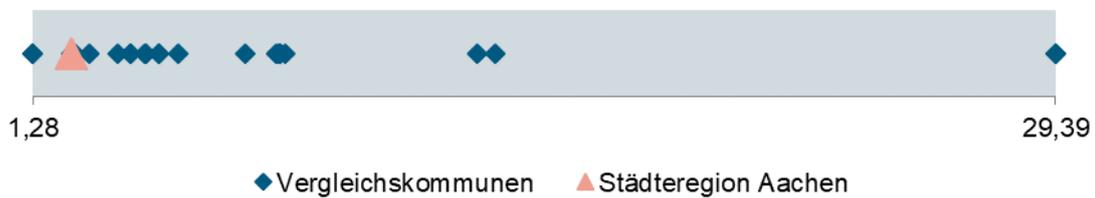
Straßenbegleitgrün	Flächen
Fläche Rasen	458.721
davon Fläche Rasen Intensivpflege	418.864
davon Fläche Rasen Extensivpflege	39.857
Fläche Sträucher/Gehölze	203.598
Fläche Beete/Wechselbepflanzung	5.402
Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns	667.721

Etwa 1.600 straßenbegleitende Bäume stehen an den Kreisstraßen der StädteRegion Aachen. Mit durchschnittlich zwei bis drei Bäumen je 1.000 qm Straßenbegleitgrün befindet sich die StädteRegion zwischen dem Minimum und dem ersten Viertelwert.

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 Einzelbäumen abhängig. Eine geringe Fläche und viele Bäume erzeugen beispielsweise eine hohe Dichte. Die StädteRegion hat auf der Fläche des Straßenbegleitgrüns wenige Einzelbäume stehen und somit eine geringe Anzahl beim Baumbestand je 1.000 Bäume.

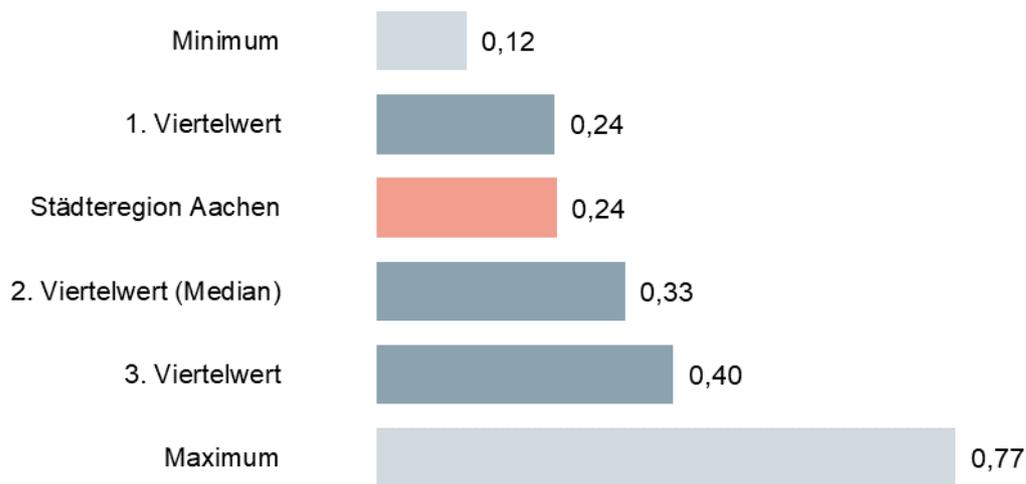
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- Die StädteRegion Aachen gehört zu den Kreisen/der StädteRegion mit niedrigen Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns.

Ein Kreis/die StädteRegion 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/die StädteRegion entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Für die Pflege des Straßenbegleitgrüns inklusive der Baumpflege und -kontrollen setzt die **StädteRegion Aachen** 0,24 Euro je qm ein.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020



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



Damit bildet die StädteRegion Aachen den ersten Viertelwert ab. Die StädteRegion gehört daher zu den 25 Prozent aller Kreise/der StädteRegion mit geringeren Aufwendungen. Da der StädteRegion Aachen keine detaillierten Informationen zu den einzelnen Pflegestandards und deren Aufwendungen vorliegen, sind keine konkreten Aussagen zur Wirtschaftlichkeit möglich. Vielmehr kann die StädteRegion die Ergebnisse nutzen, um die nächsten Schritte anzugehen. Dazu gehören ausreichend differenzierte Daten, eine Kostenrechnung und eine Gesamtstrategie inklusive der operativen Ziele und geeigneter Kennzahlen.

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 StädteRegion Aachen hat öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) und fünf regionsangehörigen Kommunen abgeschlossen. Diese beinhalten die bauliche und betriebliche Erhaltung von insgesamt 118 km Kreisstraßen. Optimierungsbedarf besteht bei den Aufgaben und Pflichten der StädteRegion.	277	E1.1	Die StädteRegion Aachen sollte konkrete und messbare Qualitäts- und Quantitätsstandards mit Straßen.NRW und den fünf Kommunen definieren und vertraglich festhalten. Die erbrachten Leistungen sollte die StädteRegion vor diesem Hintergrund prüfen.	279
			E1.2	Die Vereinbarungen sollte die StädteRegion Aachen mindestens alle vier bis fünf Jahre einer Wirtschaftlichkeitsanalyse unterziehen.	279
F2	Um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können, benötigt die StädteRegion differenzierte, vollständige und aktuelle Daten.	279	E2	Die Bestands-, Bilanz- und Finanzdaten sollte die StädteRegion Aachen differenziert, vollständig und aktuell vorliegen haben.	280
F3	Die webbasierte Straßendatenbank der StädteRegion Aachen befindet sich noch im Aufbau.	280	E3.1	Die StädteRegion Aachen sollte geeignete Prozesse zur Datenerfassung, Datenhaltung und -pflege definieren. Dadurch wird festgelegt, wer wann welche Daten pflegt und wie der Austausch funktioniert. Zudem sollten die Strukturen der Straßendatenbank, dem Aufbruchmanagement, der Kostenrechnung und der Anlagenbuchhaltung aufeinander abgestimmt sein.	281
			E3.2	Der Zustand sollte auch für die weiteren befestigten Flächen wie z. B. die Radwege, Gehwege, Busbuchten, etc. regelmäßig erfasst und in die Straßendatenbank integriert werden.	282

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die StädteRegion Aachen hat keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen.	282	E4	Die StädteRegion Aachen sollte eine eigene Kostenrechnung aufbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein. Idealerweise kann die StädteRegion notwendige Daten von Straßen.NRW und den fünf beteiligten Kommunen erhalten und diese zur Kontrolle und Steuerung nutzen.	283
F5	Die StädteRegion hat ein umfangreiches Ausbau- und Instandsetzungsprogramm für die Kreisstraßen erstellt. Die dazugehörigen strategischen und operativen Ziele sowie steuerungsrelevante Kennzahlen sind bisher nicht formuliert.	283	E5	Die StädteRegion Aachen sollte das Ausbau- und Instandsetzungsprogramm auf Basis strategischer und operativer Ziele sowie geeigneten Kennzahlen neu auflagen bzw. fortschreiben.	285
F6	Die Kämmerei und der Kreisstraßenbau stimmen sich in buchhalterischen Fragen gut miteinander ab. Eine Schnittstelle zwischen der Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank befindet sich im Aufbau. Die körperliche Inventur findet regelmäßig statt.	285	E6	Die Bereiche Kämmerei und Kreisstraßen sollten sicherstellen, dass die Anlagegüter in der Anlagenbuchhaltung und der (eigenen) Straßendatenbank identisch sind. Zudem sollte eine direkte Schnittstelle zwischen beiden Systemen eingerichtet sein.	287
F7	Verlässliche Daten zum flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad fehlen. Der tatsächliche Zustand zeigt viele gute bis sehr gute, aber auch viele schlechte bis sehr schlechte Verkehrsflächen.	292	E7	Die StädteRegion sollte den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad kennen. Die Altersstruktur gilt als ausgeglichen, wenn der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei maximal 50 Prozent liegt.	292
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im 4-Jahres-Durchschnitt mit 1,19 Euro je qm nah am empfohlenen Richtwert der FGSV. Die Unterhaltungsaufwendungen der StädteRegion Aachen enthalten jedoch auch 30 Prozent an Instandhaltungsrückstellungen.	294	E8	Die mit den Instandhaltungsrückstellungen verbundenen Unterhaltungsmaßnahmen sollte die StädteRegion Aachen weiterhin zeitnah umsetzen. Zudem sollte die StädteRegion die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Verkehrsflächen festlegen.	296
F9	Die durchschnittliche Reinvestitionsquote 2017 bis 2020 liegt in der StädteRegion Aachen bei nur 37 Prozent. 2020 reinvestierte die StädteRegion mit 104 Prozent gegenüber den Vorjahren überdurchschnittlich viel in das bestehende Kreisstraßennetz.	296	E9	Die StädteRegion Aachen sollte die Reinvestitionen anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie ausrichten. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.	298
Straßenbegleitgrün					
F10	Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns kann die StädteRegion Aachen nicht steuern. Hierfür fehlen die grundlegenden Informationen. Außerdem gibt es keine Gesamtstrategie zur Pflege inklusive Zielvorgaben und geeigneten Kennzahlen. Eine Kostenrechnung ist ebenfalls nicht vorhanden.	298	E10.1	Die Flächen des Straßenbegleitgrüns, die Pflegestufen und die dazugehörigen Finanzdaten sollten der StädteRegion Aachen vollständig und aktuell vorliegen.	299

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E10.2 Analog zu den Verkehrsflächen sollten auch die Grünflächen in der eigenen Straßendatenbank enthalten sein. Alternativ sollten die Daten der beteiligten Institutionen angefordert und mit dem eigenen System verknüpft werden.	299
			E10.3 Die StädteRegion Aachen sollte eine Kostenrechnung aufbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und des Grünflächenkatasters aufeinander abgestimmt sein. Idealerweise kann die StädteRegion Aachen die notwendigen Daten von den beteiligten Institutionen erhalten und zur Kontrolle und Steuerung nutzen.	299
			E10.4 Die StädteRegion Aachen sollte eine nachhaltige und steuerungswirksame Gesamtstrategie für die Pflege des Straßenbegleitgrüns entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.	299

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	StädteRegion Aachen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	k. A.	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	1,57	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	1,19	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	104	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	36,41	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