

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Ennepe-Ruhr-Kreises
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Ennepe-Ruhr-Kreises	11
0.2.1 Strukturelle Situation	11
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 den Ennepe-Ruhr-Kreis	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
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	23
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	41
1.1 Managementübersicht	41
1.1.1 Haushaltssituation	41
1.1.2 Haushaltssteuerung	42
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	43
1.3 Haushaltssituation	44
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	45
1.3.2 Haushaltsstatus	48
1.3.3 Ist-Ergebnisse	50
1.3.4 Plan-Ergebnisse	57
1.3.5 Eigenkapital	61
1.3.6 Schulden und Vermögen	63
1.4 Haushaltssteuerung	70
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	70
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	72

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	74
1.4.4	Fördermittelmanagement	78
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	81
2.	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	90
2.1	Managementübersicht	90
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	91
2.3	Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	91
2.3.1	Ordnungsmäßigkeit	91
2.3.2	Organisation	93
2.3.3	Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	95
2.4	Wirtschaftlichkeit	97
2.4.1	Zahlungsabwicklung	97
2.4.2	Vollstreckung	105
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	111
3.	Beteiligungen	114
3.1	Managementübersicht	114
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	115
3.3	Beteiligungsportfolio	116
3.3.1	Beteiligungsstruktur	116
3.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	119
3.4	Beteiligungsmanagement	122
3.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	122
3.4.2	Berichtswesen	125
3.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	128
3.5	Prüfung der Einflussnahme des Kreises bei ausgewählten Beteiligungen	130
3.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	131
3.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	136
3.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	141
4.	Tax Compliance Management System	143
4.1	Managementübersicht	143
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	143
4.3	Ausgangslage	144
4.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	145
4.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	146
4.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	147
4.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	149
4.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	153
4.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	155
4.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	157
4.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	158

5.	Informationstechnik	161
5.1	Managementübersicht	161
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	162
5.3	IT-Profil	163
5.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	164
5.3.2	IT-Kosten	167
5.3.3	Digitalisierung	176
5.3.4	Prozessmanagement	186
5.3.5	IT-Sicherheit	189
5.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	191
5.4	IT an Schulen	195
5.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	200
6.	Hilfe zur Pflege	203
6.1	Managementübersicht	203
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	204
6.3	Demografische Entwicklung	205
6.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	207
6.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	207
6.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	208
6.5	Organisation und Personaleinsatz	222
6.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	222
6.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	224
6.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	227
6.6	Steuerung und Controlling	229
6.6.1	Pflegeinfrastruktur	229
6.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	232
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	234
7.	Bauaufsicht	238
7.1	Managementübersicht	238
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	239
7.3	Baugenehmigung	240
7.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	240
7.3.2	Rechtmäßigkeit	241
7.3.3	Geschäftsprozesse	243
7.3.4	Schnittstellen	244
7.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	248
7.3.6	Digitalisierung	250
7.3.7	Personaleinsatz	252
7.3.8	Bauberatung	256
7.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	258

7.3.10	Transparenz und Steuerung	261
7.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	263
8.	Vergabewesen	268
8.1	Managementübersicht	268
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	269
8.3	Organisation des Vergabewesens	270
8.3.1	Organisatorische Regelungen	271
8.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	275
8.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	277
8.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	280
8.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	282
8.4	Allgemeine Korruptionsprävention	283
8.5	Sponsoring	288
8.6	Bauinvestitionscontrolling	289
8.7	Nachtragswesen	291
8.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	292
8.7.2	Organisation des Nachtragswesens	294
8.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	297
9.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	303
9.1	Managementübersicht	303
9.2	Inhalte, Ziele und Methodik	304
9.3	Verkehrsflächen	305
9.3.1	Steuerung	305
9.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	311
9.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	314
9.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	318
9.4	Straßenbegleitgrün	322
9.4.1	Steuerung	323
9.4.2	Strukturen	323
9.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	324
9.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	327
	Kontakt	329

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges. Die Ereignisse haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kreise und ihre Kommunen. Sie belasten die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung seine **Haushaltssituation** verbessern können. Dennoch besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Dieser wird unter anderem durch die wirtschaftliche Situation der kreisangehörigen Kommunen deutlich. Deren finanzielle Lage ist weiterhin angespannt. Trotz einer überdurchschnittlichen Finanzkraft sind die Haushaltsplanungen für 2022 in Summe negativ. Zudem zeigt die COVID-19-Pandemie vergleichsweise hohe negative Auswirkungen in den Kommunen des Ennepe-Ruhr-Kreises. Keine der kreisangehörigen Kommunen wird nach der Planung einen ausgeglichenen Haushalt ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG erreichen. Auch nach dem Auslaufen des Stärkungspaktes unterliegen zudem weiterhin fünf Kommunen der Haushaltssicherung.

Die Ergebnisrechnungen des Ennepe-Ruhr-Kreises weisen bis 2017 Jahresfehlbeträge und seit 2018 Jahresüberschüsse aus. Mit dem sehr guten Jahresergebnis 2020 von 26,8 Mio. Euro erzielte der Kreis das beste Ergebnis seit der Eröffnungsbilanz und das zweitbeste Ergebnis im Vergleich zu den anderen Kreisen. Nach der Planung wird für 2021 und 2022 ein ausgeglichener Haushalt erwartet. In der mittelfristigen Finanzplanung ab 2023 plant der Kreis jedoch Defizite. Diese sollen der Entlastung der Kommunen und als Ausgleich für den hohen Jahresüberschuss 2020 dienen. Die Defizite sollen mittels Ausgleichsrücklage gedeckt werden, wodurch die Pufferfunktion der Rücklage stark eingeschränkt wird.

Das Eigenkapital hat sich durch die Jahresüberschüsse zuletzt positiv entwickelt. Die geplanten Fehlbeträge werden zwar die kreisangehörigen Gemeinden und Städte entlasten, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Trotz leicht gestiegener Gesamtverschuldung ist diese noch geringer als in den meisten Vergleichskreisen. Die

niedrige Gesamtverschuldung ist auf die Entwicklungen im Kernhaushalt des Kreises zurückzuführen. Beim Anlagevermögen ist Handlungsbedarf entstanden, den der Kreis bereits angeht. Die Entlastung der Kommunen und das Nachholen der Instandhaltungen sowie die notwendigen Investitionen werden zu einem großen Finanzmittelbedarf führen. Ein erheblicher Anstieg der Verschuldung sowie der damit verbundenen Zinsaufwendungen wird die Folge sein. Zusätzlich belasten steigende Transferaufwendungen für die Sozialleistungen und die Landschaftsumlage sowie Personalaufwendungen den Haushalt des Kreises zu.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die finanzwirtschaftlich angespannte Situation im kreisangehörigen Raum ist eine gezielte Haushaltskonsolidierung daher weiterhin angezeigt.

Insbesondere bei großen Investitionen sollte ein ganzheitliches und systematisches Bauinvestitionscontrolling durchgeführt werden. Dieses betreibt der Ennepe-Ruhr-Kreis noch nicht. Wir konnten bei der Prüfung aber schon weitreichende Ansätze hierzu feststellen, die der Kreis nun ausbauen sollte.

Gerade in Hinblick auf anstehende Investitionen spielen Fördermittel eine große Rolle. Für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Der Kreis hat 2022 eine neue Stelle geschaffen um die Prozesse zu unterstützen und einheitliche Standards zu etablieren. Die Einrichtung eines ganzheitlichen förderbezogenen Controllings und Berichtswesens soll in die Überlegungen einbezogen werden.

Für Ermächtigungsübertragungen hat der Ennepe-Ruhr-Kreis Regelungen getroffen und in der jeweiligen Haushaltssatzung aufgenommen. Auf Grundlage der Regelungen überträgt der Kreis vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Die Übertragungen für investive Auszahlungen erreichen in einigen Jahren annähernd die Haushaltsansätze oder übersteigen diese sogar. Die daraus resultierenden zur Verfügung stehenden Mittel werden jedoch nur im sehr geringen Maße ausgeschöpft. Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte einzelne Planungsparameter überprüfen.

Durch eine frühzeitige Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse liegen dem Kreis gesicherte Informationen zur **Haushaltssteuerung** vor. Informationen zur unterjährigen Steuerung sind hingegen nur bedingt vorhanden. Vereinzelt werden kompakte Controllingberichte erstellt. Ein einheitliches und flächendeckendes Controlling und Berichtswesen gibt es nicht. Es besteht Optimierungspotential bei der Berichterstattung für die Verwaltungsführung und politischen Entscheidungsträger.

Auch die **Zahlungsabwicklung und die Vollstreckung** waren Gegenstand der überörtlichen Prüfung der gpaNRW. Der Ennepe-Ruhr-Kreis beschäftigt sich derzeit mit der Überarbeitung der Regelungen in der Finanzbuchhaltung. Durch einige Ergänzungen und Anpassungen der bestehenden Regelungen kann der Kreis die Rechtssicherheit erhöhen und zu einer wirtschaftlicheren Haushaltsführung beitragen.

Dem Ennepe-Ruhr-Kreis gelingt es trotz eines geringen Automatisierungsgrades die Aufgaben der Kreiskasse mit durchschnittlichem Personal- und Sachaufwand zu erledigen. Insbesondere ungeklärte Zahlungseingänge führen jedoch zu unnötigen Mehrarbeiten. Zudem kann die Bearbeitungsweise zu unbemerkten Zahlungsausfällen führen. Trotz einer zeitnahen Abarbeitung besteht Handlungsbedarf.

Der Personalbestand und die Aufwendungen der Vollstreckung im Ennepe-Ruhr-Kreis sind unauffällig. Die Datenlage zum Forderungsbestand der Vollstreckung des Ennepe-Ruhr-Kreises enthält allerdings Unstimmigkeiten. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit war daher nicht möglich. Der Kreis beabsichtigt, eine eigene gezielte Betrachtung der Zahlungsabwicklung im Nachgang zur Prüfung durchzuführen.

Näher betrachtet haben wir auch die **Beteiligungen** des Ennepe-Ruhr-Kreises. Die Beteiligungsstruktur weist eine mittlere Komplexität auf. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist hoch. Die Belastungen für den Kreishaushalt durch Ausgleich der jährlichen Fehlbeträge der Beteiligungsgesellschaft sind in den Jahren 2017 bis 2021 erkennbar angestiegen. Aus Sicht der gpaNRW erfüllt der Ennepe-Ruhr-Kreis die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement nur in Teilen. Das Beteiligungsmanagement konnte während der Prüfung zeitweise keine weitergehende Informationen und Sachauskünfte geben. Dadurch fehlten im Verlauf unserer Prüfung teilweise Informationen für eine tiefergehende Prozessanalyse. Der Kreis hat diesbezüglich bereits Maßnahmen umgesetzt und eine neue Aufgabenzuordnung im Beteiligungsmanagement vollzogen.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat sich rechtzeitig mit dem Thema Tax Compliance auseinandergesetzt. Er hat die benötigten Personalressourcen zur Verfügung gestellt, um ein **Tax Compliance Management System** (TCMS) einzuführen und dieses weiterzuentwickeln. Wesentliche Projektschritte zur Einrichtung eines TCMS hat der Kreis bereits erfolgreich absolviert. Es ist geplant, die TC-Richtlinie und damit verbundene Verfahren und Maßnahmen regelmäßig zu überwachen und zu evaluieren. Im Rahmen der Prüfung haben wir zusätzlich Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, um die eingerichteten Prozesse weiter zu verbessern und die TC-Richtlinie entsprechend zu ergänzen.

In den einzelnen Prüfgebieten ist die gpaNRW zudem zu folgenden weiteren Ergebnissen gekommen:

Das vom Ennepe-Ruhr-Kreis seit Jahren praktizierte Betriebsmodell für seine **Informationstechnologie (IT)** erweist sich nach wie vor als vorteilhaft. Der Einfluss auf die Ausgestaltung der IT-Leistungen ist groß, die hohe Flexibilität bei Entscheidungen über Produkte oder Dienstleistungen zur Aufgabenerfüllung unterstützt wirtschaftliches Handeln. Es empfiehlt sich, diese günstigen Rahmenbedingungen über eine formalisierte IT-Strategie abzusichern und Verbindlichkeit und Orientierung für die Ausgestaltung der IT zu schaffen.

Neben dem Optimierungspotenzial in strategischer Hinsicht hat die gpaNRW in dieser überörtlichen IT-Prüfung für verschiedene Einzelaspekte Möglichkeiten zur Verbesserung erkannt. Beispielsweise ist im Prozessmanagement eine noch engere Verknüpfung der Organisation mit der IT und auch eine frühzeitige und aktive Einbeziehung der örtlichen Rechnungsprüfung sinnvoll und zielführend. Im Bereich der IT an Schulen könnten mit einer zeitlich konkreteren Planung die Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung des digitalen Lernens und Unterrichtens an den sechs Schulen des Ennepe-Ruhr-Kreises noch weiter verbessert werden. Auch sollte aus Sicht der gpaNRW der Rolle der örtlichen Rechnungsprüfung in Bezug auf IT-Themen eine größere Bedeutung zukommen.

Die Entwicklungen in der **Hilfe zur Pflege** sind in den letzten Jahren durch grundlegende gesetzliche Änderungen geprägt. Zusätzlich stellt der demografische Wandel und der zunehmende Fachkräftemangel den Ennepe-Ruhr-Kreis vor große Herausforderungen.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat ein Konzept der Neuausrichtung der Pflegeberatung initiiert, um die Pflegeberatung neu aufzustellen und zu optimieren. Das Ziel des Ennepe-Ruhr-Kreises ist weiterhin eine vergleichbare, zugehende und an den Bedarfen orientierte Pflegeberatung, die den Bürgern flächendeckend zur Verfügung steht.

Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind trotz einer hohen Leistungsdichte gering. Das Preisniveau der Heime im Ennepe-Ruhr-Kreis ist vergleichsweise hoch. Da die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher stationär dennoch sehr gering sind, lässt dies den Schluss zu, dass zumindest zu den Leistungen aus der Pflegeversicherung so viel einsetzbares Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten vorhanden ist, dass nur eine geringe Zuzahlung durch die Hilfe zur Pflege erfolgen muss.

Einen weiteren Kostenfaktor stellt die steigende Anzahl der ambulanten Wohngemeinschaften dar. Hier sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis die ambulanten Hilfen detailliert auswerten, um die Entwicklung kostenintensiver ambulanter Wohngemeinschaften besser einschätzen zu können.

Die untere **Bauaufsicht** des Ennepe-Ruhr-Kreises bearbeitet lediglich die Bauanträge der Stadt Breckerfeld. Wir empfehlen dem Ennepe-Ruhr-Kreis die interkommunale Zusammenarbeit in diesem Bereich mit z.B. einer kreisangehörigen Kommune zu prüfen.

Die digitale Bauakte ist beim Ennepe-Ruhr-Kreis geplant, ein Termin steht noch nicht fest. Die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) sind hier somit bisher nicht umgesetzt.

Um die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen, sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis das Vieraugenprinzip für zu treffende Entscheidungen gerade auch im Baugenehmigungsverfahren fest verankern.

Im Rahmen der Prüfung hat die gpaNRW aber auch die **Korruptionsprävention** insgesamt beim Ennepe-Ruhr-Kreis betrachtet. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat zwar eine Korruptionsschutzbeauftragte ernannt, aber bisher noch keine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption erlassen. Eine Gefährdungsanalyse zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat der Kreis zuletzt vor mehreren Jahren vorgenommen. Hier ist eine Aktualisierung angezeigt, möglichst unter Beteiligung der Beschäftigten.

Näher betrachtet hat die gpaNRW auch das **Vergabewesen**. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine zentrale Vergabestelle. Diese Vergabestelle ist noch nicht für die Begleitung sämtlicher Vergabemaßnahmen aller Fachbereiche zuständig. Geplant ist jedoch eine sukzessive Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Vergabestelle. Aus Sicht der gpaNRW ist die Implementierung einer zentralen Vergabestelle für alle Fachbereiche im Hinblick auf eine rechtssichere, korruptionspräventive und wirtschaftliche Abwicklung von Auftragsvergaben die optimale Lösung.

Die Anzahl der beschränkten Ausschreibungen ist beim Ennepe-Ruhr-Kreis vergleichsweise niedrig. Da aus unserer Sicht die öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit ist, begrüßen wir die Reduzierung der beschränkten zu Gunsten einer öffentlichen Ausschreibungsform. Die Ex-Ante- sowie die Ex-Post-Veröffentlichung bei beschränkten Bauausschreibungen ist bisher weitestgehend unterblieben. Der Kreis hat Maßnahmen eingeleitet, um diese vergaberechtlichen Vorgaben zukünftig verlässlich einzuhalten.

Wir haben beim Ennepe-Ruhr-Kreis die Abweichungen der Schlussrechnungen von den ursprünglichen Auftragswerten ermittelt und diese interkommunal verglichen. Hierbei liegt der Kreis bei der Hälfte der Kreise mit den höchsten Abweichungsquoten. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Bei der Prüfung der **Verkehrsflächen** und des **Straßenbegleitgrüns** hat die gpaNRW folgendes festgestellt: Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Aufgaben der Erhaltung der Kreisstraßen an den Landesbetrieb Straßen.NRW sowie an die Städte Gevelsberg und Hattingen im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen vergeben. Damit verbunden ist auch die Übertragung der Verkehrssicherungspflicht. Die Aufgaben, die an Straßen.NRW vergeben sind, bilden dabei den größten Anteil. Die grundlegenden Daten zu den Kreisstraßen liegen dem Ennepe-Ruhr-Kreis nicht vor. Hierzu gehören insbesondere die Flächendaten. Die Höhe der Aufwendungen sind dem Ennepe-Ruhr-Kreis bekannt, allerdings liegt eine detaillierte Aufschlüsselung der konkreten Verwendung nicht vor. Eine wirtschaftliche Steuerung des Bereiches ist auf dieser Grundlage nicht möglich. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten, u.a. in den Bereichen Straßendatenbank und Kostenrechnung sowie durch die Bildung von Kennzahlen.

Auch fehlen dem Kreis aktuelle Informationen zum Zustand der Kreisstraßen. Die letzte Zustandserfassung wurde im Jahr 2012 durchgeführt. Danach befanden sich bereits mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Es ist davon auszugehen, dass sich der Zustand seitdem weiter verschlechtert hat. Eine neue Zustandserfassung wird aktuell von Straßen.NRW geplant und soll im kommenden Jahr (2024) durchgeführt werden.

Die für die überörtliche Prüfung notwendigen Flächendaten und Aufwendungen hat die gpaNRW auf Grundlage einer Aufstellung von Straßen.NRW ermittelt. Danach liegen die Unterhaltungsaufwendungen mit durchschnittlich 0,86 Euro je qm unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Hier ist ein Risiko zu erkennen, dem der Ennepe-Ruhr-Kreis entgegensteuern sollte.

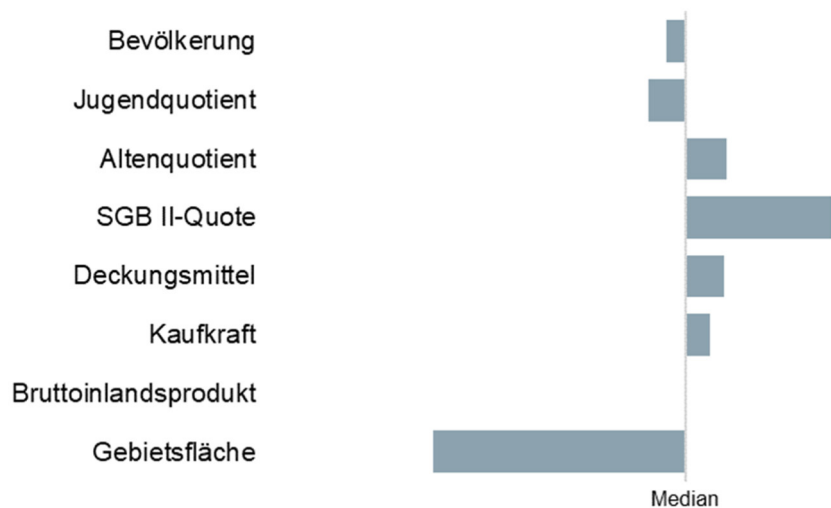
Auch die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns ist an den Landesbetrieb Straßen.NRW vergeben. Der Ennepe-Ruhr-Kreis setzt keine messbaren Stellenanteile für die Steuerung der Unterhaltungsarbeiten ein. Auch hier liegen dem Kreis keine Informationen zu Flächen und Aufwendungen vor. Die notwendigen Daten hat die gpaNRW daher ebenfalls aus einer Aufstellung von Straßen.NRW ermittelt. Für eine zielgerichtete Steuerung muss der Kreis zunächst seine Datengrundlagen verbessern. Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sind vergleichsweise niedrig. Allerdings ist die Pflegeintensität gering und der Pflegezustand stellenweise mangelhaft.

0.2 Ausgangslage des Ennepe-Ruhr-Kreises

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Ennepe-Ruhr-Kreises. Diese prägen die Ausgangslage des Ennepe-Ruhr-Kreises. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfungssegment, hier der Kreise. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

Strukturmerkmale Ennepe-Ruhr-Kreis 2020



Die Strukturmerkmale des Ennepe-Ruhr-Kreises zeigen keine eindeutige Tendenz. Das Bruttoinlandsprodukt, die Kaufkraft je Einwohner und die allgemeinen Deckungsmittel wirken eher begünstigend, die anderen Merkmale eher belastend.

Zu den allgemeinen **Deckungsmitteln** gehören die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen des Kreises.

Die **Bevölkerungszahl** des Ennepe-Ruhr-Kreises soll sich nach den Prognosen von IT.NRW bis zum Jahr 2040 um über vier Prozent reduzieren. Bei der letzten überörtlichen Prüfung 2016 lag die Prognose sogar noch bei einem Einwohnerrückgang von rund neun Prozent. Neben der Bevölkerungsentwicklung spielen auch der Jugend- und Altenquotient eine entscheidende Rolle in der demografischen Entwicklung. Der **Altenquotient**, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt im Ennepe-Ruhr-Kreis mit 40,65 Prozent deutlich über dem Median der anderen Kreise in NRW.

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

von 35,51 Prozent. Der **Jugendquotient**, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, liegt bei 29,59 Prozent. Der Median der Kreise in NRW liegt bei 32,44 Prozent. Das bedeutet, dass im Ennepe-Ruhr-Kreis im Vergleich gleich wenige junge Menschen (unter 20 Jahren) leben und zudem die ältere Generation (Menschen im Alter ab 65 Jahren) einen größeren Anteil an der Bevölkerung hat als in den anderen Kreisen. Inwieweit dies bereits heute eine Auswirkung auf die Pflegelandschaft und die Hilfe zur Pflege im Kreisgebiet hat, wird im Teilbericht Hilfe zur Pflege näher untersucht und dargestellt. Grundsätzlich stellen die Auswirkungen der demografischen Entwicklung besondere Anforderungen an die Entwicklung kommunaler Aufgaben und der Infrastruktur.

Die Fläche des Ennepe-Ruhr-Kreises beträgt rund 410 qkm. Die **Gebietsfläche** ist damit sehr klein. Der Ennepe-Ruhr-Kreis ist flächenmäßig der zweitkleinste Kreis in Nordrhein-Westfalen. Daraus ergibt sich eine Bevölkerungsdichte, die im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich liegt. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die dritthöchste Bevölkerungsdichte unter den Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Korrespondierend dazu bilden die Kennzahlen zur Verkehrsfläche bezogen auf die Einwohner sowie zum Anteil an der Kreisfläche im Vergleich den Minimalwert ab. Dadurch kann die Nutzungsintensität der Verkehrsflächen höher ausfallen als bei vergleichbaren Kreisen. Dies kann ein belastender Faktor für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein. Hierauf gehen wir im Teilbericht Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün näher ein.

Ebenfalls ein eher belastendes Merkmal stellt die **SGB II-Quote** im Ennepe-Ruhr-Kreis dar. Diese liegt mit 10,12 Prozent deutlich über dem Median von 7,47 Prozent.

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 beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten^[2] dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wir werden nach Abschluss der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der Kreise landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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

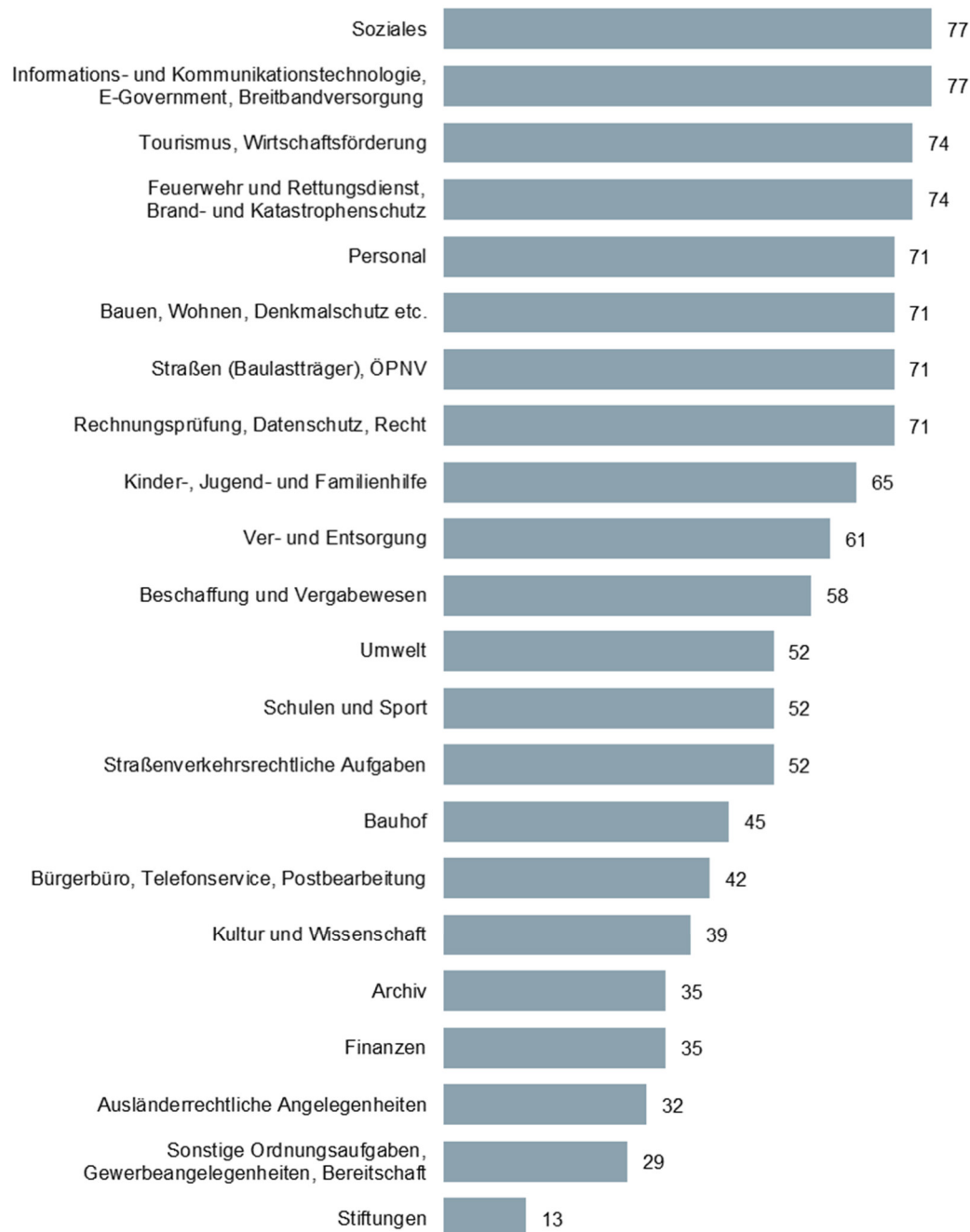
0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

^[2] Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu [§ 108 Abs.6 GWB](#) (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



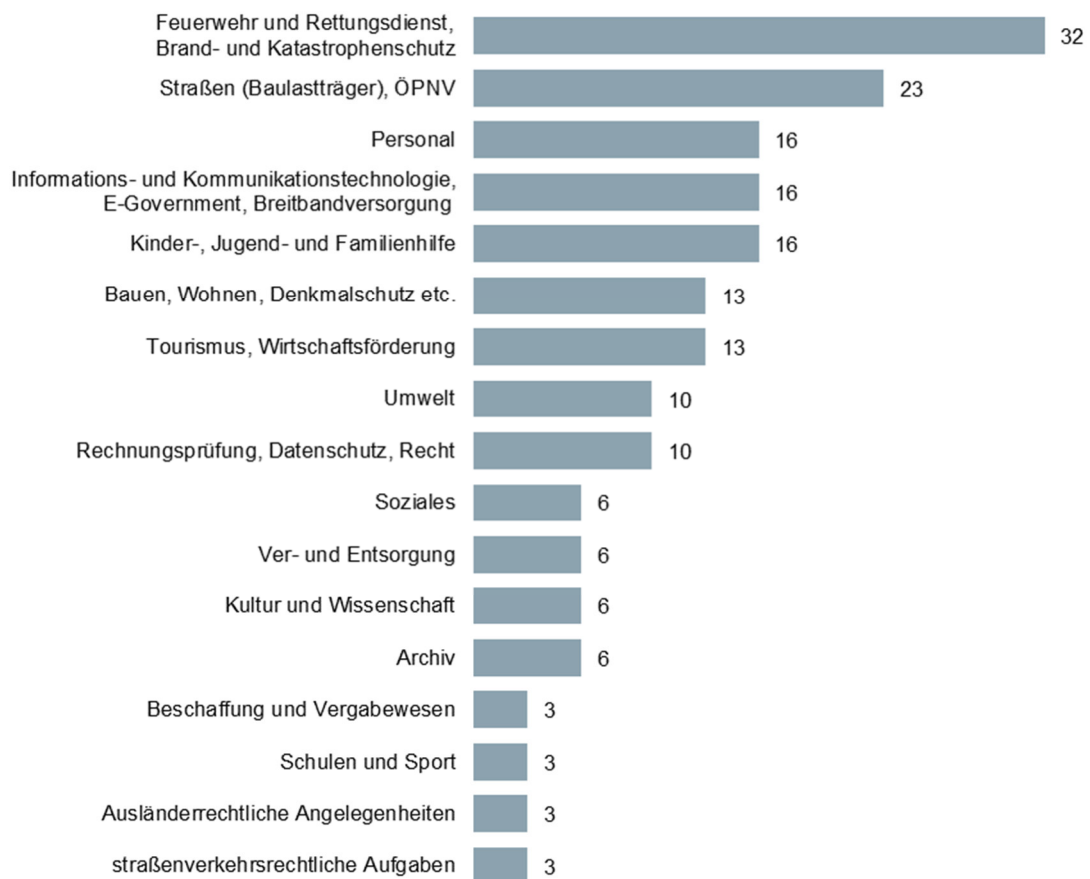
Die Häufigkeit bei den dominierenden Themen für IKZ stellt sich in den Kreisen insgesamt homogen dar. So liegen die prozentualen Anteile der ersten acht genannten Aufgabenbereiche zwischen 71 und 77 Prozent. Damit sticht keiner dieser Aufgabenbereiche deutlich heraus. Mit einem Anteil von 77 Prozent 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

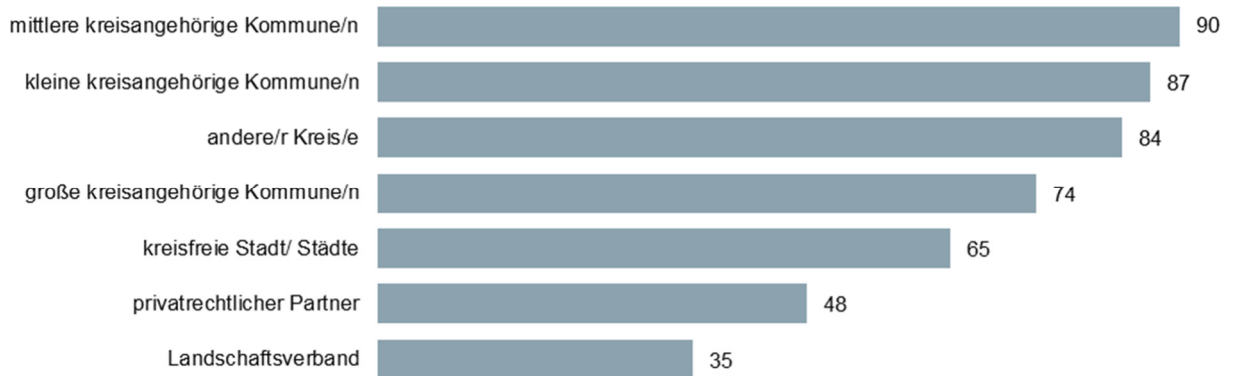


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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



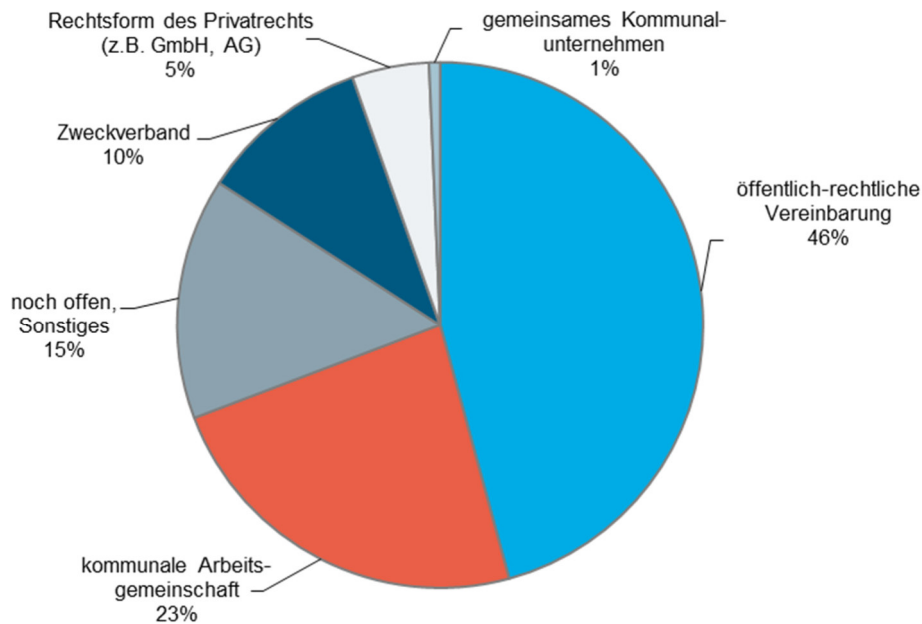
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen 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 Rechtsformen².

² 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

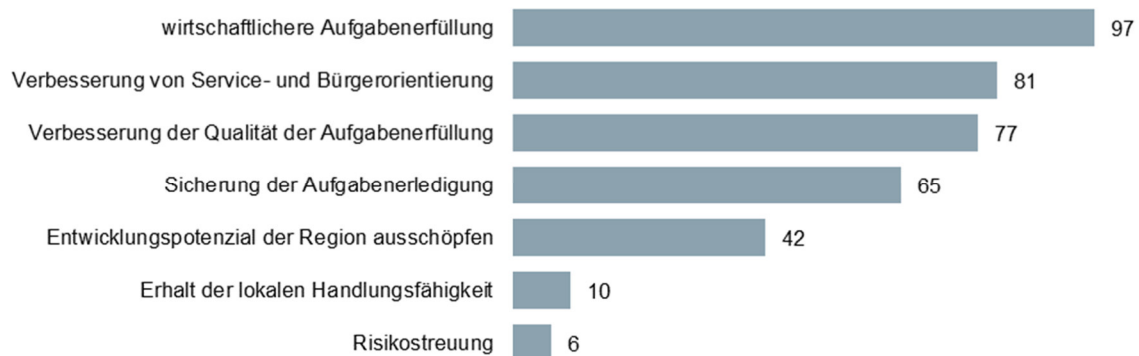


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und 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



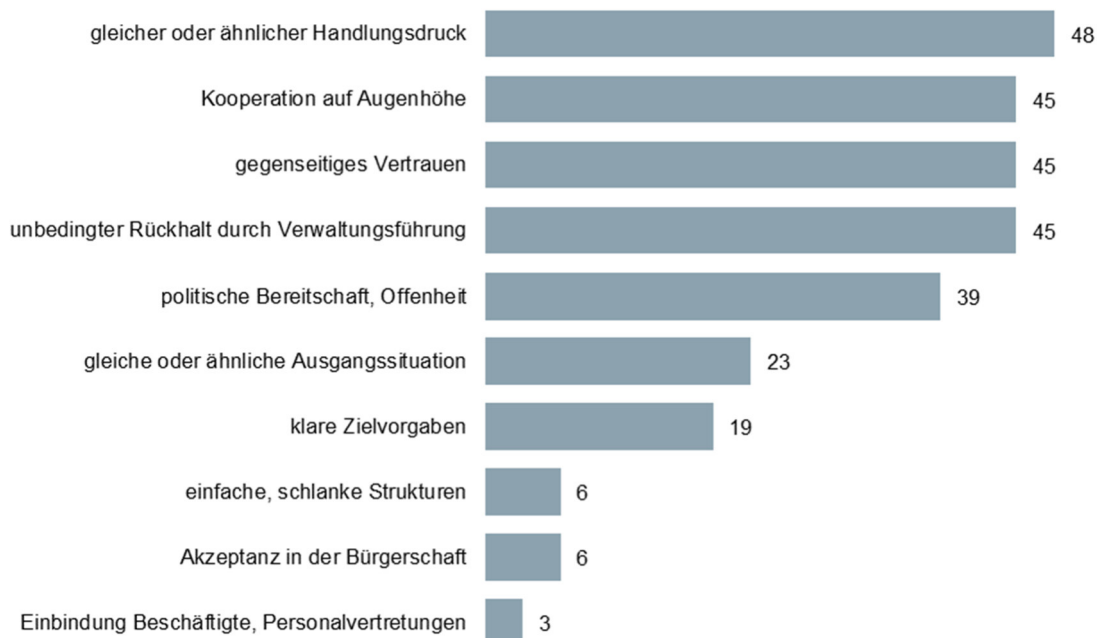
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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



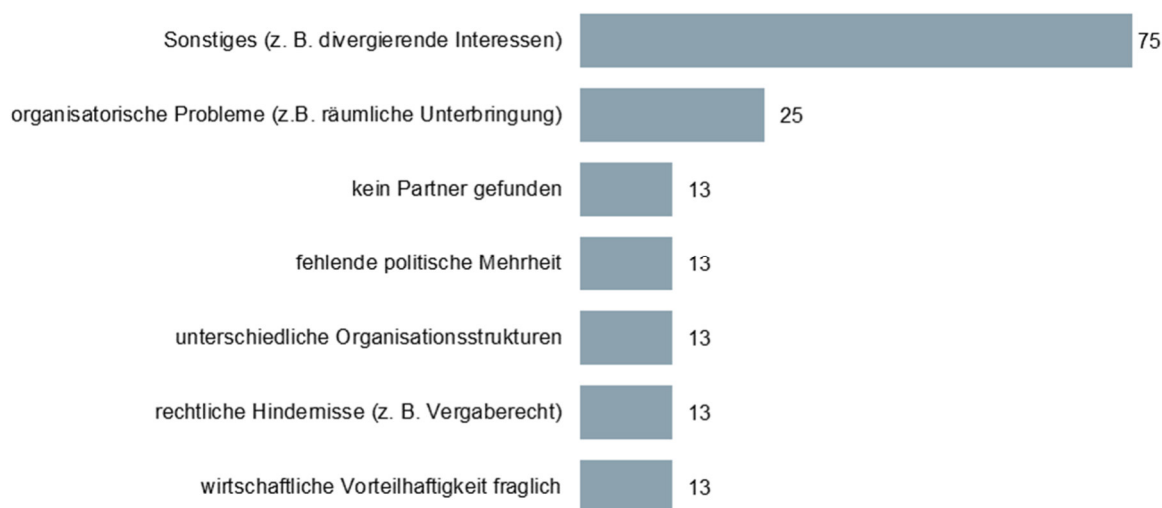
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

wichtige Einflussfaktoren für das Gelingen von IKZ-Projekten in den Kreisen. Einfache, schlanke Strukturen, die Akzeptanz der Bürgerschaft und auch die Einbindung der Mitarbeiter-schaft 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 umge-setzt 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 offen-sichtlich 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 Fach-verfahren), die die Umsetzung von IKZ-Projekten in den Kreisen am Ende verhindert haben. Dagegen führen z.B. etwaige rechtliche Hindernisse, fehlende politische Mehrheiten oder auch unterschiedliche Strukturen deutlich seltener zum Scheitern von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Ennepe-Ruhr-Kreis

Der Ennepe-Ruhr-Kreis arbeitet insbesondere mit seinen kreisangehörigen Kommunen zusam-men, aber auch mit anderen Kreisen und Kommunen. Als Beispiel sei hier der Zweckverband Südwestfälisches Studieninstitut für kommunale Verwaltung und Verwaltungsakademie für Westfalen Hagen genannt, in dem mehrere Kreise, der Zweckverband Südwestfalen-IT sowie die Stadt Hagen zusammengeschlossen sind.

Gerade in Hinblick auf interkommunale Zusammenarbeit mit den eigenen kreisangehörigen Kommunen geht der Ennepe-Ruhr-Kreis offensiv vor. Anregungen für Zusammenarbeiten kommen sowohl aus der Verwaltung als auch aus der Politik. Der Kreis stellt sich insbesondere die Aufgabe, zusammen mit den kreisangehörigen Kommunen die strategischen Grundvoraussetzungen zu schaffen, um interkommunale Zusammenarbeit vorantreiben zu können. Dies betrifft beispielsweise die Einführung gleicher Software. Denn nur so ist es in den meisten Fällen möglich, Aufgaben für andere Kommunen oder von anderen Kommunen zu übernehmen bzw. gemeinsam zu erledigen.

Aktuell spielt der E-Government Bereich, wie bei anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen auch, eine große Rolle. Erstrebenswert ist hier, auch im Sinne der Bürgerfreundlichkeit, eine kreisweite Lösung und Herangehensweise.

Neben der Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung kann durch interkommunale Zusammenarbeit aber auch das Entwicklungspotenzial der Region viel besser ausgeschöpft werden. Dies ist ein Ziel, das der Ennepe-Ruhr-Kreis durch interkommunale Zusammenarbeit erreichen will. Auch die Wirtschaftlichkeit spielt eine wichtige Rolle. Grundsätzlich werden alle Verträge zur interkommunalen Zusammenarbeit alle zwei bis drei Jahre evaluiert in Hinblick darauf, ob sich Fallzahlen, die Gesetzeslage oder andere Rahmenbedingungen geändert haben und die Verträge angepasst werden müssen.

Gehemmt wird die Zusammenarbeit aus Sicht des Kreises insbesondere durch den § 2 b Umsatzsteuergesetz, der bei vielen interkommunalen Zusammenarbeiten zu einer neuen Beurteilung der Wirtschaftlichkeit führen wird.

Im Ennepe-Ruhr-Kreis wird eine Kooperation auf Augenhöhe und gegenseitiges Vertrauen als wichtigster Erfolgsfaktor angesehen. Aber auch der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung trägt zum Erfolg von interkommunaler Zusammenarbeit bei.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 53 Absatz 2 der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bzw. auf § 3 Abs. 1 Satz 2 StädteRegion Aachen Gesetz in Verbindung mit den vorher genannten Vorschriften. Wir verwenden in diesem Bericht grundsätzlich den Begriff „Kreise“ und beziehen uns auf die StädteRegion Aachen immer dann, wenn sie konkret gemeint ist.

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze

Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Im Vorfeld der Prüfung erfolgte ein intensiver Austausch mit verschiedenen Gremien des Landkreistages NRW über Inhalte und Verfahren bei dieser Prüfung.

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-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-Durchschnittswerten³. 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.

³ 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)

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation im geprüften Kreis.

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kreisen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Der Kreis soll seinen Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller Kreise, soweit vorliegend, einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

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

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kreisen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kreise einwirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild eines Kreises. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage des Kreises“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

Der in den Kreisen festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfeldern auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der Kreise erhoben haben.

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Ennepe-Ruhr-Kreis haben wir im Zeitraum September 2021 bis Februar 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Ennepe-Ruhr-Kreis überwiegend das Vergleichsjahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2020 sowie die Gesamtabchlüsse bis 2018. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 wird ebenfalls in die Analyse einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Benjamin Traut
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Benjamin Traut
Beteiligungen	Sabine Jary
Tax Compliance Management System	Sabine Jary
Informationstechnik	Michael Neumann
Hilfe zur Pflege	Frauke Holm
Bauaufsicht	Christina Hasse
Vergabewesen	Silke Ehrbar-Wulfen
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Robert Pawelczyk

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 14. Februar 2023 fand das Abschlussgespräch in der Fachbereichsleiterkonferenz statt.

Herne, den 28. August 2023

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Dem Ennepe-Ruhr-Kreis liegen zeitnah die Informationen aus den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen für die Haushaltsplanung und -ausführung vor. In einigen Bereichen gibt es Ansätze eines Controlling- und Berichtswesens. Ein einheitliches und flächendeckendes Controlling gibt es nicht. Den Entscheidungsträgern liegen nur begrenzte Informationen zur unterjährigen Steuerung vor. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.	E1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte insbesondere die Berichterstattung für die Verwaltungsführung und politischen Entscheidungsträger ausweiten. Ziel muss es sein, zeitnah alle wesentlichen Fehlentwicklungen erkennen und Gegensteuerungsmaßnahmen auf den Entscheidungsebenen ergreifen zu können.
F2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis überträgt vergleichsweise hohe Ermächtigungen. In keinem anderen Vergleichskreis sind die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen so hoch. Im investiven Bereich sind die Übertragungen zudem in einigen Jahren annähernd so hoch wie der Haushaltsansatz oder übersteigen diesen sogar. Die Ansätze und hohe Übertragungen für investive Auszahlungen führen dazu, dass der Ennepe-Ruhr-Kreis die zur Verfügung stehenden Mittel nur im sehr geringen Maße verausgabt.	E2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung zeitnah realistisch ist.
F3	Strategische Vorgaben und Ziele sowie festgeschriebene interne Richtlinien gibt es im Ennepe-Ruhr-Kreis für die Fördermittelakquise noch nicht. Für die Fördermittelakquise nutzt der Kreis verschiedene Quellen und greift auf externe Beratung zurück. Zur Unterstützung der dezentralen Organisationseinheiten und Entwicklung von strategischen Vorgaben sowie Zielen wurde 2022 eine neue Stelle geschaffen.	E3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte sein Vorhaben weiterverfolgen, grundlegende Vorgaben und Ziele zum Umgang mit Fördermitteln sowie deren Akquise aufzustellen. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.
F4	Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Ennepe-Ruhr-Kreis noch nicht. Der Kreis arbeitet an der Einführung. Ein einheitliches, strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde zusätzlich unterstützend dazu beitragen auch künftig Rückforderungen zu vermeiden.	E4.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zusammengefasst werden. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen zentralen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E4.2	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller wichtigen Förderprojekte informiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung			
F1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis erfüllt die Anforderungen des § 32 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) nicht vollständig. Derzeit befinden sich die internen Regelungen jedoch in der Überarbeitung. Eine Anpassung der Regelungen in einzelnen Punkten könnte für mehr Rechtssicherheit sorgen und zur wirtschaftlichen Haushaltsführung beitragen.	E1.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte konkrete Vorgaben zum Zins- und Schuldenmanagement treffen sowie diese festschreiben.
		E1.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte schriftlich regeln, wer für die Archivierung und Vernichtung von Belegen und Unterlagen der Finanzbuchhaltung zuständig ist. Er sollte festlegen, in welcher Art und Weise und in welchem zeitlichen Rhythmus diese Aufgabe erledigt und wie die Durchführung dokumentiert wird.
F2	Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen der Kreiskasse des Ennepe-Ruhr-Kreises sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Im Umgang mit fälligen Forderungen bestehen noch Optimierungspotenziale. Die Aussetzung der Vollziehung ist bisher nicht geregelt.	E2.1	Die bestehenden Regelungen zur Ratenzahlung von Forderungen sollten ergänzt werden. Dabei sollten wirtschaftliche Überlegungen in die Ausgestaltung einfließen.
		E2.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Zuständigkeiten und das Verfahren im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung schriftlich regeln.
		E2.3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte bei der Überarbeitung der internen Regelungen eine Überprüfung der Untergrenze für die Anmeldung von Insolvenzforderungen vornehmen.
F3	Die Ziele und Kennzahlen im Haushaltsplan des Ennepe-Ruhr-Kreis eignen sich nur eingeschränkt zur Steuerung. Eine teilweise Nachbetrachtung und Feststellung der Zielerreichung erfolgt im Ergebnisbericht zum Jahresabschluss. Der Finanzbereich führt nach eigenen Angaben regelmäßig weitere Auswertungen durch, mit deren Hilfe Risiken frühzeitig erkannt werden sollen. Ein Berichtswesen gibt es dazu nicht.	E3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte das für die Kreiskasse und Vollstreckung durchgeführte Berichtswesen ausbauen. Dieses muss die Entwicklungen in diesen Bereichen dokumentieren sowie geeignet sein, um die Wirkung von Veränderungen transparent und messbar zu machen.
F4	Die Einzahlungen je Vollzeit-Stelle sind im Ennepe-Ruhr-Kreis unterdurchschnittlich. Ein wesentlicher Grund dafür ist der sehr geringe Automatisierungsgrad, der zu aufwendigen manuellen Nacharbeiten führt. Insbesondere aufgrund von vielen ungeklärten Zahlungseingänge besteht Optimierungspotenzial.		

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis nutzt die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift nicht. Diese könnte jedoch in einigen Bereichen zur Reduzierung von Aufwendungen in der Kreiskasse beitragen. Die Bezahlmöglichkeiten über das E-Payment werden im Ennepe-Ruhr-Kreis zurzeit optimiert und vorangetrieben.	E5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte seine Entscheidung bezüglich des Verzichts auf Nutzung von SEPA-Lastschrift überprüfen. Zudem sollte der Kreis zeitnah die begonnene Optimierung des E-Payment-Verfahrens vorantreiben.
F6	Eine hohe Anzahl von jährlichen ungeklärten Zahlungseingängen führt zu unnötigen Mehraufwendungen im Bereich der Kreiskasse. Die Abarbeitung der ungeklärten Zahlungseingänge erfolgt zeitnah. Die Überwachung von Forderungen ist lückenhaft und kann zu unbemerkten Zahlungsausfällen führen.	E6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte weiterhin und verstärkt darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Zahlungseingänge reduziert wird. Sobald eine Forderung entsteht, sollte unverzüglich die Sollstellung durch die dezentralen Organisationseinheiten erfolgen.
F7	Dem Mahnverfahren ist im Ennepe-Ruhr-Kreis eine Zahlungserinnerung vorgeschaltet. Die Erfolgsquote der Zahlungserinnerung ist gering. Sie verzögert das Mahnverfahren und hat eine geringere Aufwandsdeckung zur Folge.	E7	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte sein Mahnverfahren überdenken. Hierfür wäre es hilfreich entsprechende Kennzahlen zur Beurteilung zu erheben. Durch einen Verzicht auf die Zahlungserinnerung können offene Forderungen grundsätzlich schneller gemahnt und zusätzlich eine höhere Aufwandsdeckung erreicht werden.
F8	Der Personalbestand und die Aufwendungen in der Vollstreckung sind für die Größe des Ennepe-Ruhr-Kreises unauffällig. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung fehlen jedoch belastbare Daten zum Forderungsbestand.		
F9	Die vom Ennepe-Ruhr-Kreis zur Verfügung gestellten Daten zum Forderungsbestand weisen Unstimmigkeiten auf. Korrekturen konnten in der Prüfung nicht zur vollständigen Auflösung dieser beitragen.	E9	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte den Datenbestand zu den Vollstreckungsforderungen erneut überprüfen. Diesen sollte er anschließend zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung nutzen.
F10	Der Aufwandsdeckungsgrad der Vollstreckung ist auf Grund der Aufgabenwahrnehmung für das Jobcenter vergleichsweise hoch. Die Mahngebühren und Säumniszuschläge könnte der Kreis noch steigern.	E10	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte Maßnahmen zur Steigerung der Nebenforderungen ergreifen. Insbesondere bei den Säumniszuschlägen sollte er zeitnah dafür Sorge tragen, dass diese entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung erhoben werden.
Beteiligungen			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entsprach bisher überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben. Im Zuge unserer Prüfung hat der Ennepe-Ruhr-Kreis bereits Handlungsbedarfe erkannt und Maßnahmen ergriffen.	E1.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die benötigten Personalkapazitäten für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement zeitnah überprüfen. Die Personalkapazitäten – auch hinsichtlich einer Vertretung - sollten so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung jederzeit gewährleistet ist.
		E1.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für alle Unternehmen die grundlegenden Unternehmensdaten, Jahresabschlüsse und Sitzungsunterlagen im Beteiligungsmanagement möglichst zentral, digital und laufend aktuell vorhalten. Die Gesellschaftsverträge sowie weitere wichtige Verträge sowie die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen sollten ebenso zentral archiviert werden, um kurzfristig verfügbar zu sein.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Der Informationsfluss zum Beteiligungsmanagement sollte auch in Vertretungsfällen dauerhaft gewährleistet sein.
		E1.4	Der Kreis sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen, z. B. zur Informationsbereitstellung und Datenvorhaltung festlegen und sich damit einen eigenen Handlungsrahmen geben. Der Informationsaustausch und damit verbundene Qualitätsstandards sollten mit den jeweiligen Geschäftsführungen verbindlich geregelt werden. Dies kann durch eine Beteiligungsrichtlinie, im Gesellschaftsvertrag oder durch gemeinsame Leitlinien erreicht werden.
F2	Die Unterstützung der Gremienmitglieder entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben.	E2.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte festlegen, in welcher Weise er die Gremienmitglieder zukünftig dabei unterstützt, an Fortbildungen teilzunehmen, um die gesetzlich geforderte „betriebswirtschaftliche Sachkunde und Erfahrung“ zu erlangen. Hierzu sollte das Beteiligungsmanagement des Ennepe-Ruhr-Kreises die Auswahl der Schulungen bzw. der Schulungsinhalte aktiver mitgestalten.
		E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte die in den Gremiensitzungen getroffenen Entscheidungen nachhalten und hierzu die Sitzungsprotokolle sichten, auswerten und archivieren.
F3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis stellt faktisch sicher, dass die Verwaltungsführung bei der Wirtschaftsplanung der en wohnen GmbH und der VER GmbH eingebunden wird. Es besteht Einvernehmen darüber, dass die Gewinne der en wohnen GmbH für Investitionen thesauriert werden. Zur Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung der VER GmbH fehlen dem Kreis teilweise entscheidungsrelevante Informationen.	E3.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte dafür Sorge tragen, dass der Wirtschaftsführung vertragsgemäß ein Fünf-Jahres-Zeitraum zu Grunde liegt. Neben dem Erfolgsplan sollte der Vermögensplan bekannt sein. Ebenso sollte der Kreis bzw. die Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH das Investitionsprogramm der VER GmbH als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung haben.
		E3.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte darauf hinwirken, dass vertragsgemäß durch den Gesellschafter eine Beschlussfassung über die Feststellung des Jahresabschlusses der VER GmbH und die Ergebnisverwendung erfolgt. Die Sichtweise des Kreises sollte hierzu bekannt sein, um diese bei der Entscheidung einfließen zu lassen.
Tax Compliance Management System			
F1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat einen Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS anhand von Meilensteinen aufgestellt und diese erfolgreich absolviert. Zur Umsetzung derselben hat der Kreis Verantwortliche und Zuständigkeiten festgelegt, diese aber nicht im Zeit- und Projektplan hinterlegt.	E1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für noch umzusetzende Projektschritte den Zeit- und Projektplan weiter fortschreiben und hierbei zuständige bzw. verantwortliche Personen benennen. Der Projektfortschritt sollte regelmäßig überprüft und dokumentiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten teilweise in einer Tax-Compliance-Richtlinie geregelt und diese als Dienstanweisung zum 01. November 2022 in Kraft gesetzt. Fachexpertise stellt der Kreis durch eigenes qualifiziertes Personal sicher.	E2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte in der TC-Richtlinie bzw. in den beigefügten Anlagen oder Leitfäden die Zuständigkeiten der Produktverantwortlichen als Ansprechpersonen für steuerliche Angelegenheiten sowie des TCMS-Beauftragten ergänzen.
F3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat 2022 eine Bestands- und Risikoanalyse durchgeführt und plant zukünftig deren Fortschreibung. Die Arbeitsabläufe hierzu sind in der TC-Richtlinie grob skizziert. Es konnten noch nicht alle Verträge gesichtet und steuerrechtlich gewürdigt werden. Der Kreis baut derzeit ein digitales Vertragsmanagement auf, das hierzu ggf. genutzt werden kann. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine detaillierte Prozessbeschreibung sowie eine umfassende Prozessdokumentation bzw. Regelungen hierzu.	E3.1	Der Kreis sollte erstellte Prozessbeschreibungen zur Bestandsanalyse in die geplanten Handlungsanweisungen oder Leitfäden zur TC-Richtlinie integrieren. Die Bewertungsergebnisse einer Bestandsanalyse und die Kommunikation derselben sollten fortlaufend dokumentiert werden. Die TC-Richtlinie sollte eine Dokumentationspflicht zu allen steuerlichen Sachverhalten beinhalten.
		E3.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte wie geplant durch eine umfassende Vertragsinventur und ein Vertragsscreening sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis den geplanten Aufbau eines digitalen Vertragsmanagements weiter vorantreiben.
		E3.3	Die Kämmerei sollte - wie in der Vertragsmanagementssoftware vorbereitet - bereits vor Vertragsabschluss bzw. -änderung in den Prozess einbezogen werden, um eine steuerrechtliche Bewertung vornehmen zu können. Die hierzu erforderlichen Arbeitsabläufe, ebenso wie die detaillierte Auflistung der relevanten Sachverhalte, sollte der Kreis in die geplanten Handlungsanweisungen oder Leitfäden zur TC-Richtlinie mit aufnehmen.
		E3.4	Der Kreis sollte im Rahmen einer Risikoanalyse zusätzlich die installierten TCMS-Prozesse regelmäßig hinsichtlich Risiken und Schwachstellen überprüfen, um Störfälle zu vermeiden und das Fehlerrisiko zu minimieren. Die Prozesse sollten somit regelmäßig evaluiert werden, um Compliance-Verstößen entgegenzuwirken.
F4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat Informationsprozesse eingerichtet, um das Thema Tax Compliance in der Kreisverwaltung zu vermitteln. Die Verwaltungsleitung wird in regelmäßigen Sitzungen sowie ad hoc unterrichtet. Die Mitarbeitenden in der Kämmerei bilden sich regelmäßig in Steuerfachthemen fort. Konkrete Regelungen zur Handhabung von Schulungen hat der Kreis noch nicht in der TC-Richtlinie, dazugehörigen Handlungsanweisungen oder in einem Schulungskonzept verankert.	E4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte in der TC-Richtlinie bzw. in den geplanten Leitfäden Mindeststandards zu erforderlichen Schulungen im Bereich TCMS und Steuern festlegen. Hierzu sollte der Kreis konkrete Ziele zu den Budgets, den zu schulenden Personen, zur Dauer und Regelmäßigkeit und zu Schulungsthemen formulieren. Darauf aufbauend sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungskonzept zum TCMS erarbeiten. Die verpflichtende Teilnahme an Veranstaltungen oder Inhouse-Schulungen sollte weiterhin dokumentiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung konkret geregelt und nutzt hierbei präventive Kontrollen. Diese sind noch nicht in der TC-Richtlinie verschriftlicht oder ergänzend in einer Anlage beigefügt.	E5	Der konkret festgelegte Prozessablauf für die Umsatzsteuervoranmeldungen und – erklärungen sollte in einer Anlage der TC-Richtlinie detailliert festgeschrieben werden. Die TC-Richtlinie bzw. beigefügten Handlungsanweisungen und die Dienstweisung zur Finanzbuchhaltung sollten hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten miteinander verknüpft werden.
F6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis plant die regelmäßige Überwachung und Verbesserung des TCMS und hat dies in der TC-Richtlinie festgehalten. Handlungsbedarf besteht im Hinblick auf die Ausgestaltung der geplanten Kontrollen und Maßnahmen.	E6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Überwachung und Verbesserung des TCMS so ausgestalten, dass alle Maßnahmen und Kontrollen konkret geregelt sind und diese dokumentiert und ausgewertet werden. Die Kontrollen sollten regelmäßig und vollständig durchgeführt und ebenso auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft werden. Anhand der Ergebnisse sollten die Überwachungspläne und Kontrollen regelmäßig evaluiert werden.
Informationstechnik			
F1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat ein sehr flexibles IT-Betriebsmodell und gute strukturelle Voraussetzungen für die Steuerung der IT. Verbesserungspotenzial besteht bezüglich der Aktualität formeller Regelungen sowie einer formalisierten und verbindlichen IT-Strategie.	E1.1	Die vorhandenen formellen Regelungen zur Bereitstellung und Betreuung der IT in der Kreisverwaltung sollten einer redaktionellen und inhaltlichen Überprüfung unterzogen werden. Soweit es erforderlich oder sachgerecht ist, sollten sie aktualisiert bzw. ergänzt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob der einzelne Regelungsinhalt strategische oder operative Aspekte betrifft.
		E1.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte seine Aktivitäten, die IT-Strategie zur gegenwärtigen und zukünftigen Ausgestaltung der IT stärker zu formalisieren, konsequent fortsetzen. Der bedarfsabhängige Informationsaustausch mit dem Verwaltungsvorstand sollte um einen verbindlichen Prozess ergänzt werden, in dem die Anforderungen der Fachbereiche regelmäßig mit strategischen Belangen abgestimmt werden.
F2	Der Prozess der digitalen Transformation im Ennepe-Ruhr-Kreis ließe sich strategisch insgesamt besser steuern. Die Strukturen, die der Kreis zur Verwaltungsdigitalisierung geschaffen hat, sind gut, jedoch aufgrund fehlender Formalisierungen noch nicht optimal abgesichert.	E2.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte in Erwägung ziehen, eine explizite Rolle zur Koordinierung der zu vernetzenden Bereiche IT und Verwaltungsdigitalisierung zu installieren.
		E2.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die gegenwärtigen, auf eine verbesserte Steuerung der digitalen Transformation abzielenden Aktivitäten konsequent fortsetzen. In den künftigen strategischen Rahmen sollten möglichst konkrete Regelungen zu Rollen und Weisungsrechten, zur zeitlichen Projektumsetzung sowie zum Informationsfluss und zur Einbindung der Beschäftigten aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis setzt die rechtlichen Anforderungen derzeit nur teilweise um. Eine konkrete Zeitplanung liegt für die Dienstleistungen des Kreises mit der Priorität 1 vor.	E3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Umsetzung gesetzlicher normierter Anforderungen mit hoher Priorität vorantreiben.
F4	Der Prozess der digitalisierten Rechnungsbearbeitung erreicht im Ennepe-Ruhr-Kreis noch keinen weit fortgeschrittenen Stand. Mehrere Komponenten und Prozessschritte sind derzeit noch in der Planungsphase.	E4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Implementierung der automatisierten und medienbruchfreien Rechnungsbearbeitung als Gesamtprozess mit hoher Priorität planen und die Umsetzung vorantreiben.
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagementsystem geschaffen. Die E-Akte ist für die großen Fachanwendungen eingeführt. Soweit technisch möglich, erbringt der Kreis verschiedene interne und externe Verwaltungsleistungen medienbruchfrei.	E5	Um der elementaren Bedeutung der Digitalisierung gerecht zu werden, sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis auch in derzeit nicht verpflichtenden Bereichen seine Aktivitäten mit Nachdruck fortsetzen.
F6	Die Grundlagen für ein systematisches und strukturiertes Prozessmanagement sind im Ennepe-Ruhr-Kreis vorhanden. Für eine sachgerechte Umsetzung aller maßgeblichen Aspekte sind die Rahmenbedingungen jedoch derzeit noch nicht optimal.	E6.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte eine angemessene personelle Ausstattung für eine erfolgreiche Umsetzung des Prozessmanagements bereitstellen und die Fach- und Methodenkompetenz in der Verwaltung durch entsprechende Aus- und Fortbildung fördern. Die einschlägigen Aufgaben sollten in ausgewählten Stellenbeschreibung formalisiert werden.
		E6.2	Die Bereiche Organisation und IT sollten wegen der elementaren Bedeutung des Prozessmanagements für einen zielgerichteten und wirtschaftlichen IT-Einsatz bei entsprechenden Maßnahmen eng kooperieren. Eine obligatorische Prozessbeschreibung und -analyse sollte Grundlage jeder künftigen Anforderungsbeschreibung für den IT-Einsatz sein.
F7	Die örtliche Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises kann derzeit nur einen Teil der rechtlich vorgeschriebenen Programmprüfungen absichern. Eine weitergehende systematische örtliche IT-Prüfung ist aufgrund der personellen und fachlichen Situation nur sehr eingeschränkt möglich.	E7.1	Die örtliche Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises sollte eine IT-Prüfungsstrategie einschließlich einer Personalbedarfsermittlung entwickeln und dokumentieren. Diese bildet unabhängig von den externen Rahmenbedingungen die formelle Grundlage, um die Handlungsfähigkeit beim Prüfen der IT und mit IT durch adäquate Stellenanteile und spezifische Fortbildungen zu stärken.
		E7.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Verfügbarkeit von Daten, Dokumentationen und sonstigen für IT-Prüfungen relevanten Informationen und Werkzeugen für die örtliche Rechnungsprüfung verbessern. Das Rechnungsprüfungsamt sollte in Maßnahmen und Aktivitäten von essentieller Bedeutung für die digitale Transformation eingebunden werden.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Das digitalisierte Lernen und Unterrichten in den Schulen des Ennepe-Ruhr-Kreises basiert auf einer soliden Planungsgrundlage und ist insgesamt gut ausgestaltet. Im Detail bestehen noch Spielräume, Planungs- und Umsetzungsprozesse zu optimieren.	E8	Bei der Fortschreibung des Medienentwicklungsplans sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis als Planungs- und Messgröße für die Umsetzung künftiger Maßnahmen auch den jeweiligen Zeitrahmen konkretisieren. Der zentrale Ressourcenüberblick sollte verbessert werden. Der Kreis sollte prüfen, welche Verbesserungen sich bei der Rollenverteilung im Support und in Bezug auf ein schulspezifisches IT-Sicherheitskonzept umsetzen lassen.
Hilfe zur Pflege			
F1	Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind trotz einer hohen Leistungsdichte gering.	E1	Aufgrund der Rücknahme der Delegation, sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis die ambulanten Hilfen detailliert auswerten, insbesondere bezüglich der Pflegegrade und Entwicklung in den kostenintensiven ambulanten Wohngemeinschaften.
F2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Prozesse in der Hilfe zur Pflege nicht beschrieben.	E2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte auch im Hinblick das OZG und die geplante Umstellung auf die E-Akte, die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben. Die Sachbearbeitung wird durch Prozessbeschreibungen unterstützt und Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen können schneller erkannt werden.
F3	Ein systematisches Einarbeitungskonzept für den Bereich Hilfe zur Pflege des Ennepe-Ruhr-Kreises befindet sich im Aufbau.	E3	Das Einarbeitungskonzept sollte eingeführt und umgesetzt werden. Im Zusammenspiel mit der Personalbedarfsplanung und einer stetigen Prozessanpassung sind dies Instrumente, um die Folgen für die Mitarbeitenden bei fehlenden Fachkräften abzumildern.
F4	Im Ennepe-Ruhr-Kreis wird zukünftig die Netzwerkarbeit zum Entlassmanagement mit den Krankenhäusern erneut intensivieren.	E4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte versuchen, zeitnah die ruhende Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern zum Entlassmanagement erneut zu aktivieren. Vereinbarungen bezüglich der Entlassung pflegebedürftiger Menschen tragen dazu bei, dass Betroffene rechtzeitig beraten und ihnen Möglichkeiten der häuslichen Pflege und Betreuung aufgezeigt werden kann.
F5	In 2023 kommen neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. Die Anpassungen des WTG bezüglich des Gewaltschutzes werden zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.	E5	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte daher überprüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.
F6	Bei den Kurzzeitpflegeplätzen entstehen Versorgungsengpässe.	E6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte weiterhin den Ausbau der Kurzzeitpflege fördern.
F7	Die Pflegeberatung des Ennepe-Ruhr-Kreises wird derzeit neu strukturiert mit dem Ziel, eine vergleichbare, zugehende und an den Bedarfen orientierte Pflegeberatung flächendeckend zur Verfügung zu stellen.	E7.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte innerhalb der Neuausrichtung der Pflegeberatung andenken, die aufsuchende Beratung für Menschen eines bestimmten Alters in allen kreisangehörigen Kommunen anzubieten.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte den eingeschlagenen Weg, die Pflegeberatung mit den kreisangehörigen Städten zu optimieren, fortsetzen. Eine strukturierte einheitliche Vorgehensweise ist die Basis für eine gute Steuerungsleistung des Kreises, um kreisweit eine bedarfsgerechte Beratungsstruktur zu sichern.
Bauaufsicht			
F1	Die rechtmäßige Aufgabenerfüllung durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben ist bei der unteren Bauaufsicht in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die Korruptionsprävention wird organisatorisch nicht durch ein Vieraugenprinzip sichergestellt. Der Gebührenrahmen wird nicht ausgeschöpft.	E1.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für eine Vertretungsregelung für die Bearbeitung der Bauanträge sorgen.
		E1.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die interkommunale Zusammenarbeit z.B. mit einer kreisangehörigen Kommune anstreben.
		E1.3	Die Dokumentation von Ermessensentscheidungen sollte organisatorisch sichergestellt werden. In der geplanten Fachsoftware könnten sie gespeichert werden.
		E1.4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte ein Vieraugenprinzip für zu treffende Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren vorsehen, um den Vorgaben des KorruptionsbG für korruptionsgefährdete Bereiche gerecht zu werden und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.
		E1.5	Der Gebührenrahmen sollte ausgeschöpft werden, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erreichen.
F2	Die untere Bauaufsicht verfügt über einen einheitlichen Arbeitsablauf, da sich die Sachbearbeitung auf eine Person beschränkt. Mit der geplanten Nutzung einer Fachsoftware wird dieser Arbeitsablauf digital. Abgeschlossene Bauakten werden bisher nicht elektronisch archiviert.	E2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte klar schriftlich regeln, wie weit Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche reichen, um der Sachbearbeitung Handlungssicherheit zu geben. Diese sollten sich dann entsprechend in der (geplanten) Fachsoftware z. B. durch verankerte Gegenzeichnungsregeln für bestimmte Vorgänge wiederfinden, so dass sie nicht unbeachtet bleiben können.
F3	Die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden nach Angaben der unteren Bauaufsicht auf ein notwendiges Maß beschränkt. Die entsprechenden Kennzahlen liegen im mittleren Bereich. Das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens und die Abwicklung der Stellungnahmeverfahren erfolgt nicht digital.	E3.1	Stellungnahmen und das gemeindliche Einvernehmen sollten digital eingeholt werden. Dazu ist das Scannen der Unterlagen zu Beginn des Bearbeitungsprozesses erforderlich.
		E3.2	Die Verwendung von Formularen kann bei Stellungnahmen eventuelle Rückfragen vermeiden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Eingehende Bauanträge werden weder eingescannt noch medienbruchfrei bearbeitet.	E4	Die digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge verkürzt die Dauer des Verfahrens. Dazu sollten alle Antragsunterlagen eingescannt und anschließend elektronisch bearbeitet werden.
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis bereitet die Einführung der digitalen Bauakte vor. Um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen, muss das bis zum 31. Dezember 2022 geschehen.	E5.1	Die untere Bauaufsicht sollte die Bauakten den Adressen oder Flurstücken zuordnen.
		E5.2	Die Bauakten sollten vollständig digitalisiert archiviert werden.
		E5.3	Bis zur Einführung der digitalen Bauakte sollten eingereichte Unterlagen bereits zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt werden. Dafür ist auch eine Ergänzung der Hardware (z.B. Scanner für großformatige Pläne) erforderlich.
F6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis ist im Vergleichsjahr in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen unterdurchschnittlich belastet. Die unerledigten Bauanträge werden weder erfasst und Veränderungen hinsichtlich der Größenordnung nicht analysiert.	E6	Die Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Entwicklung der Fallzahlen und Laufzeiten beobachten, um aktiv auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.
		E7.1	Das Beratungsangebot sollte auf der Internetseite des Kreises vollständig zu finden sein.
		E7.2	Grundsätzliche Hintergrundinformationen zur Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen könnte der Ennepe-Ruhr-Kreis z. B. durch eine Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in seinen Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.
F8	Die Bearbeitung der Bauanträge geht beim Ennepe-Ruhr-Kreis vergleichsweise schnell. Die Dauer der Genehmigungsverfahren wird jedoch nicht regelmäßig ausgewertet.	E8.1	Die Gesamtlaufzeit und der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Genehmigungsanträge sollten künftig immer erfasst und ausgewertet werden.
		E8.2	Bei Ablauf der den beteiligten Stellen eingeräumten Frist sollte der Kreis die Regelung der BauO NRW zur Zustimmungsfiktion nutzen, um das Verfahren insgesamt zu beschleunigen.
F9	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat strategische Ziele definiert und zur Zielerreichung Maßnahmen beschlossen. Die Steuerung sollte zusätzlich mit Kennzahlen unterstützt werden.	E9	Kennzahlen zur sollten gebildet und regelmäßig ausgewertet werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese ist noch nicht vollumfänglich für alle Bereiche der Kreisverwaltung zuständig. Aktuell plant der Kreis, die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Vergabestelle auszuweiten. Die wesentlichen Regelungen für eine ordnungsgemäße Abwicklung der Vergabeverfahren sind in einer Geschäftsanweisung zusammengefasst.	E1.1	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte der Kreis die bestehende zentrale Vergabestelle für die Durchführung der Auftragsvergaben aller Fachbereiche ab zu bestimmenden Wertgrenzen ausbauen.
		E1.2	Es ist für die am Vergabeprozess beteiligten Beschäftigten von Vorteil, wenn die maßgeblichen Wertgrenzen anlassbezogen aktualisiert für die verschiedenen Vergabearten in einer Anlage zur BGA Vergabe ausgewiesen sind.
		E1.3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in der BGA Vergabe aufnehmen und die Bedarfsstellen für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.
		E1.4	Der Kreis sollte die in der BGA Vergabe avisierte Evaluation der Geschäftsanweisung sowie der Abläufe im Vergabeverfahren zeitnah nachholen. Dabei sollte er auch die Empfehlungen der gpaNRW zum Vergabewesen mitberücksichtigen.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist in das Vergabeverfahren vor der Auftragserteilung ab niedrigen Wertgrenzen eingebunden. Die Beteiligung der Rechnungsprüfung ist in der BGA Vergabe geregelt.	E2.1	Der Vergabevorschlag sollte der örtlichen Rechnungsprüfung fachlich abgestimmt und zusammen mit dem unterzeichneten Auftragsentwurf zur Prüfung vorgelegt werden.
		E2.2	Durch eine zusätzliche Einbindung der Rechnungsprüfung vor der Bekanntgabe der Ausschreibung könnte der Kreis die Rechtssicherheit seiner Vergabeverfahren erhöhen.
		E2.3	Der Kreis sollte verbindlich festlegen, dass die Fachbereiche die Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informieren. Die Rechnungsprüfung kann dann zur Bündelung des technischen Sachverständes stichprobenhaft an den Terminen teilnehmen.
F3	Der Kreis führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen mit Ausnahme der Veröffentlichungspflichten gemäß der VOB/A rechtssicher durch.	E4.2	Zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe, bei beschränkten Ausschreibungsverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen, bietet sich eine Ergänzung in der BGA Vergabe an.
F4	Der Kreis nimmt bei beschränkten Ausschreibungen von Baumaßnahmen ab den vorgegebenen Wertgrenzen nicht immer die Veröffentlichungen gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A (Ex-Ante-/Ex-Post-Veröffentlichungen) vor.	E4.1	Der Kreis sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine Korruptionsschutzbeauftragte ernannt, aber bisher keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Der Kreis hat vor mehreren Jahren eine Gefährdungsanalyse durchgeführt, die seitdem nicht aktualisiert wurde. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat der Kreis zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht ergriffen.	E5.1	Der Kreis sollte die in der Entwurfsbearbeitung befindliche Dienstanweisung zur Korruptionsprävention nun zeitnah fertigstellen und in Kraft setzen. Dabei sollte er die aktuellen Änderungen des KorruptionsbG mit einbeziehen.
		E5.2	Der Kreis sollte seine Beschäftigten regelmäßig zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie fortlaufend für das Thema sensibilisieren.
		E5.3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen aktualisieren. Dabei empfehlen wir, die Bediensteten aktiv zu befragen und in den Evaluationsprozess einzubinden.
		E5.4	Wir empfehlen, dass der Ennepe-Ruhr-Kreis die Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie den Nebentätigkeiten des Landrats verbindlich festlegt. Hierzu bietet sich beispielsweise eine Aufnahme in die künftige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention an.
		E5.5	Der Kreis sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F6	Beim Ennepe-Ruhr-Kreis gibt es keine verbindlichen Regelungen oder Musterverträge zur Durchführung von Sponsoringmaßnahmen.	E6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte verbindliche Regelungen zum Sponsoring festlegen und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem der Haftungsausschluss und die Vorabbeteiligung des Sachgebietes für Finanzen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis in einer Dienstanweisung regeln.
F7	Der Ennepe-Ruhr-Kreis betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es gibt aber bereits vielversprechende Elemente eines Bauinvestitionscontrollings.	E7	Der Kreis sollte die bereits bestehenden guten Steuerungselemente in der Bauverwaltung zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.
F8	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen beim Ennepe-Ruhr-Kreis im Vergleichsjahr 2020 knapp unter dem dritten Viertelwert und damit bei der Hälfte der	E8	Hohe Auftragsänderungen sollte der Kreis nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
	Kreise mit den höchsten Abweichungsquoten. Auftragsänderungen bei den Bau- maßnahmen haben dabei einen deutlichen Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.		
F9	In der BGA Vergabe hat der Ennepe-Ruhr-Kreis Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine zentrale Auswertung hinsichtlich der Anzahl und der Höhe der Nachträge nimmt die Rechnungsprüfung in ihren jährlichen Berichten vor.	E9.1	Die Vorlage- und Beteiligungspflichten bei Auftragsänderungen sollten konkretisiert, möglichst harmonisiert und den aktuellen Wertgrenzen entsprechend angepasst werden.
		E9.2	Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen zentral zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört neben der Analyse der Anzahl und Höhe der Nachträge auch die Auswertung hinsichtlich der Ursache und beteiligter Unternehmen.
F10	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Ennepe-Ruhr-Kreises entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen. Die Dokumentation der Verfahren ist nicht immer ausreichend. Die Beteiligungspflicht der örtlichen Rechnungsprüfung wurde nicht in allen Fällen eingehalten. Erforderliche Informations- und Veröffentlichungspflichten bei beschränkten Ausschreibungen hält der Kreis überwiegend nicht ein.		
F11	Der Kreis hat die Informationspflichten gemäß § 19 Abs. 1 VOB/A nicht erfüllt.	E11	Der Kreis sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen. Für Gewerke, bei denen eine gesicherte Abgabe von mindestens drei Angeboten über eine beschränkte Ausschreibung voraussichtlich nicht zu erwarten ist, sollte der Kreis den Wettbewerb durch später terminierte Durchführungszeiten, die Durchführung der Ex-Ante-Veröffentlichung oder durch die Wahl einer öffentlichen Ausschreibungsart erweitern.
F12	Der Kreis hat die Prüfung der Angemessenheit des wirtschaftlichsten Angebots nicht in der Vergabeakte dokumentiert.	E12	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen für Bauleistungen sollte der Kreis die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen und die Angemessenheit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren. Lässt sich die Angemessenheit eines besonders hohen oder niedrigen Preises nicht begründen, darf er den Zuschlag nicht auf ein solches Angebot erteilen.
F13	Aus den vorgelegten Unterlagen ist nicht ersichtlich, dass der Kreis den unterlegenen Bieter gemäß § 19 Abs. 1 VOB/A unterrichtet hat.	E13	Der Kreis sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter gemäß § 19 Abs. 1 VOB/A stets durchführen, damit diese ihre Kapazitäten anderweitig einplanen können.

Feststellung		Empfehlung	
F14	Auf Grund der Aktenlage ist nicht zu erkennen, dass die Rechnungsprüfung vor der Beauftragung der Nachträge beteiligt wurde.	E14	Der Kreis sollte darauf achten, dass er das Versanddatum auf den Auftragsschreiben vermerkt. So kann er den Nachweis führen, dass die Rechnungsprüfung der BGA Vergabe gemäß vor der Auftragserteilung beteiligt wurde.
F15	Der Kreis schloss Nebenangebote ohne weitere Begründung aus.	E15	Nebenangebote sollte der Kreis möglichst zulassen. Dies kann sich positiv auf die Wirtschaftlichkeit und die Einbeziehung innovativer Entwicklungen im Baubereich auswirken. Wenn die Maßnahme im Einzelfall die Zulassung von Nebenangeboten nicht zulässt, sollte der Kreis dies individuell und maßnahmenbezogen begründen.
F16	Bei den Nachtragsbeauftragungen mangelt es teilweise an einer nachvollziehbaren Begründung.	E16	Der Kreis sollte Auftragsänderungen stets nachvollziehbar in der Vergabeakte begründen.
F17	Trotz deutlicher Abweichung des Bestangebots zur Kostenschätzung hat sich der Kreis nicht noch einmal die Auskömmlichkeit der Preise bestätigen lassen.	E17	Der Kreis sollte bei der Prüfung der Angemessenheit der Preise neben dem Preisabstand zwischen dem preisgünstigsten und dem zweitgünstigsten Bieter auch die Abweichung der Angebotssumme von der Kostenschätzung hinterfragen und nachvollziehbar dokumentieren. Vorliegend hätte sich der Kreis die Auskömmlichkeit der Preise noch einmal bestätigen lassen können.
F18	Die Beteiligung der Rechnungsprüfung ist in der Vergabeakte nicht dokumentiert und konnte auch nicht in allen Fällen nachgewiesen werden.	E18	Der Kreis sollte die Fachbereiche regelmäßig auf die Beteiligungspflichten der Rechnungsprüfung aus der BGA Vergabe hinweisen und deren Einhaltung sicherstellen.
F19	Die Abweichung der Schlussrechnung von der Auftragssumme ist nicht nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentiert.	E19	Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab und erschließt sich die Abweichung nicht aus den dokumentierten Auftragsänderungen, sollte der Kreis die Gründe für die Abweichung transparent und nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren. Darüber hinaus bietet sich eine Analyse über einen Soll-Ist-Vergleich an, um ähnliche Planungen zukünftig verlässlicher gestalten zu können.
Verkehrsflächen			
F1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat jeweils eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) sowie den Städten Gevelsberg und Hattingen abgeschlossen. Diese beinhaltet die bauliche und betriebliche Erhaltung sowie den Um-, Aus- und Neubau von rund 50 km Kreisstraßen. Bezüglich der Aufgaben und Pflichten besteht beim Kreis Optimierungsbedarf.	E1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte konkrete und messbare Qualitäts- und Quantitätsstandards mit den Auftragnehmern definieren und vertraglich festhalten. Die erbrachten Leistungen sollte der Kreis prüfen.
F2	Die Datenlage beim Ennepe-Ruhr-Kreis ist nicht ausreichend, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten.	E2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für eine wirtschaftliche Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen die dafür aufgewendeten Kosten regelmäßig erheben, fortschreiben und auswerten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat keine Straßendatenbank im Einsatz.	E3.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte während der Vertragslaufzeit einen erweiterten Zugang zur Straßendatenbank von Straßen.NRW haben.
		E3.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die vorhandenen Straßendaten regelmäßig bei den Auftragnehmern im geeigneten Austauschformat abfragen und sichern. So sind die Daten als Backup jederzeit auch beim Kreis verfügbar.
F4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat keine Kostenrechnung.	E4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte eine eigene Kostenrechnung aufbauen. Idealerweise kann der Kreis notwendige Daten von den Auftragnehmern erhalten und diese zur Kontrolle und Steuerung nutzen.
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von steuerungswirksamen Zielen sowie Kennzahlen kann der Bereich optimiert werden.	E5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Ziele mit messbaren Kennzahlen konkretisieren. Hierüber könnte der Kreis den Ressourceneinsatz besser aussteuern.
F6	Beim Ennepe-Ruhr-Kreis findet ein Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Finanzbereich nicht statt. Eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen wird nicht durchgeführt.	E6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Inventur seiner Kreisstraßen vornehmen.
F7	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2008) bis 2020 um ca. 40 Prozent bzw. 17,3 Millionen Euro reduziert.	E7	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Entwicklung der Bilanzwerte der Verkehrsflächen regelmäßig auswerten. Ziel sollte sein, einem weiteren Werteverzehr entgegenzuwirken.
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	E8	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte auf Grundlage einer aktuellen Zustandserfassung seine Unterhaltungsaufwendungen anpassen. Die im Vergleich zu dem Richtwert zu geringen Unterhaltungsaufwendungen sollten erhöht werden oder zu einer erhöhten Investitionstätigkeit führen.
F9	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat in den letzten Jahren keine Reinvestitionen durchgeführt.	E9	Mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme sowie des schlechten Zustandes der Verkehrsflächen sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis investive Maßnahmen planen und mit Nachdruck darauf drängen, dass diese auch umgesetzt werden.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung seine Haushaltssituation verbessern können. Dennoch besteht nach wie vor weiterhin **Handlungsbedarf**.

Dieser wird unter anderem durch die wirtschaftliche Situation der **kreisangehörigen Kommunen** deutlich. Deren finanzielle Situation ist weiterhin angespannt. Trotz einer überdurchschnittlichen Finanzkraft sind die Haushaltsplanungen für 2022 in Summe negativ. Zudem zeigt die COVID-19-Pandemie vergleichsweise hohe negative Auswirkungen in den Kommunen des Ennepe-Ruhr-Kreises. Keine der kreisangehörigen Kommunen wird nach der Planung einen ausgeglichenen Haushalt ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG erreichen. Zudem unterliegen trotz des Auslaufens des Stärkungspaktes weiterhin fünf Kommunen der Haushaltssicherung.

Im Ennepe-Ruhr-Kreis hat im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 eine positive Entwicklung der Jahresergebnisse stattgefunden. Die **Ergebnisrechnungen** weisen bis 2017 Jahresfehlbeträge und seit 2018 Jahresüberschüsse aus. Summiert wurde im Betrachtungszeitraum ein Jahresüberschuss von 4,8 Mio. Euro erzielt. Verschiedene Gründe haben zu der deutlichen Ergebnisverbesserung beigetragen. Mit dem sehr guten Jahresergebnis 2020 von 26,8 Mio. Euro erzielte der Kreis das beste Ergebnis seit der Eröffnungsbilanz und das zweitbeste Ergebnis im Vergleich zu den anderen Vergleichskreisen. Der Haushalt ist strukturell ausgeglichen. Die Belastung der kreisangehörigen Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis ist jedoch vergleichsweise hoch. Unter anderem wirkt sich die hohe SGB II-Quote negativ auf den Umlagebedarf des Kreises aus. Nach der Planung wird für 2021 und 2022 ein ausgeglichener Haushalt erwartet. In der mittelfristigen Finanzplanung ab 2023 plant der Kreis Defizite. Diese sollen der Entlastung der Kommunen und als Ausgleich für den hohen Jahresüberschuss 2020 dienen. Die Defizite sollen mittels Ausgleichsrücklage gedeckt, womit die Pufferfunktion der Rücklage stark eingeschränkt wird. Der Kreishaushalt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Allerdings unterliegt er in der Planung haushaltswirtschaftlichen Risiken. Neben allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken in der Planung der Versorgungsaufwendungen sowie den bilanziellen Abschreibungen.

Das **Eigenkapital** hat sich positiv entwickelt. Die Eigenkapitalquote 1 ist seit dem Jahresüberschuss 2020 vergleichsweise hoch. Die geplanten Fehlbeträge werden zwar die kreisangehörigen Gemeinden und Städte entlasten, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Hinzu wird zukünftig die Auflösung der Bilanzierungshilfe nach den NKF-CUIG kommen. Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte jedoch eine Ausgleichsrücklage in gewisser Höhe vorgehalten. Die Ausgleichsrücklage ist ein wichtiger Faktor bei der Risikoversorge.

Trotz leicht gestiegener Gesamtverschuldung ist diese noch geringer als in den meisten Vergleichskreisen. Die geringe Gesamtverschuldung ist auf die Entwicklungen im Kernhaushalt des Kreises zurückzuführen. Beim Anlagevermögen ist Handlungsbedarf entstanden, den der Kreis bereits angeht. Die Entlastung der Kommunen und das Nachholen der Instandhaltungen sowie die notwendigen Investitionen werden zu einem großen Finanzmittelbedarf führen. Infolge dessen wird ein drastischer Anstieg der Verschuldung entstehen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Es gelingt dem Ennepe-Ruhr-Kreis nicht immer alle Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse einzuhalten. Durch eine frühzeitige Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse liegen dem Kreis jedoch gesicherte **Informationen zur Haushaltssteuerung** vor. Die Daten der Jahresabschlüsse liefern zeitnah Informationen für die Haushaltsplanung und -ausführung. Informationen zur unterjährigen Steuerung liegen hingegen nur bedingt vor. Vereinzelt werden kurze Controllingberichte erstellt. Ein einheitliches und flächendeckendes Controlling und Berichtswesen gibt es nicht. Es besteht Optimierungspotential bei der Berichterstattung für die Verwaltungsführung und politischen Entscheidungsträger.

Die Aufwendungen des Ennepe-Ruhr-Kreises steigen stetig an. Eine weiterhin gezielte **Haushaltskonsolidierung** ist erforderlich. Steigende Transferaufwendungen für die Sozialleistungen und die Landschaftsumlage sowie Personalaufwendungen belasten den Haushalt des Kreises zunehmend. Der Handlungsspielraum wird durch kaum beeinflussbaren Positionen eingeschränkt. Der Haushaltsausgleich wird nur durch steigende Schlüsselzuweisungen und eine steigende Kreisumlage erreicht.

Für **Ermächtigungsübertragungen** hat der Ennepe-Ruhr-Kreis Regelungen getroffen und in der jeweiligen Haushaltssatzung aufgenommen. Auf Grundlage der Regelungen überträgt der Kreis vergleichsweise viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Die Übertragungen für investive Auszahlungen erreichen in einigen Jahren annähernd die Haushaltsansätze oder übersteigen diese sogar. Die daraus resultierenden zur Verfügung stehenden Mittel werden jedoch nur im sehr geringen Maße ausgeschöpft. Damit vermittelt der Kreis in der Planung einen falschen Eindruck über seine Investitionstätigkeit. Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte einzelne Planungsparameter überprüfen.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Der Kreis hat 2022 eine neue Stelle geschaffen um die Prozesse zu unterstützen und einheitliche Standards zu etablieren. Die Einrichtung eines ganzheitlichen förderbezogenen Controllings und Berichtswesens soll in die Überlegungen einbezogen werden. Die Entscheidungsträger sollte der Kreis zudem regelmäßig über den Stand der wichtigen abgeschlossenen, laufenden sowie geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

- Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen,
- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung sowie
- Schulden- und Vermögenssituation.

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

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen zu Mindererträgen und Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Es gibt haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Noch ist unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die Kreishaushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt des Ennepe-Ruhr-Kreises ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Ennepe-Ruhr-Kreis 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (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	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	noch offen ⁴	nicht erforderlich	HPI

⁴ Der Jahresabschluss 2021 wurde im Verlauf der Prüfung aufgestellt. Der Entwurf wurde daher nachgereicht. An einigen Stellen des Berichtes findet das vorläufige Ergebnis entsprechende Berücksichtigung.

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2022	beschlossen	noch offen	nicht erforderlich	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls betrachtet. Die Gesamtab-schlüsse liegen bis 2018 vor. Ab 2019 ist der Kreis nach neuer Rechtslage nicht mehr zur Auf-stellung von Gesamtab schlüssen verpflichtet. Entsprechende Beschlüsse über den Verzicht zur Aufstellung hat der Kreistag getroffen.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat nach wie vor in hohem Maße auf die wirtschaftliche Situation seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Die Jahresergebnisse, der Anteil an kreisangehörigen Kommunen in der Haushaltssicherung und die hohen Liquiditätskredite zeigen einen weiterhin hohen Konsolidierungsbedarf in den kreisangehörigen Kommunen auf.

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

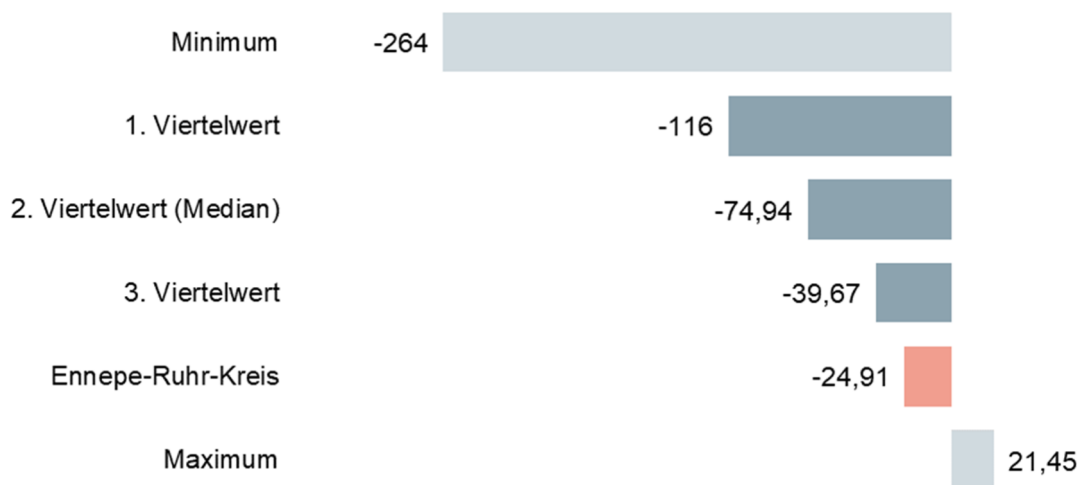
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Da-her kann seine Haushaltssituation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

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

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

Die Kennzahl „Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022“ hat die gpaNRW anhand der geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 ermittelt. Dazu haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 summiert und durch die Einwohnerzahl des Kreises dividiert.

Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



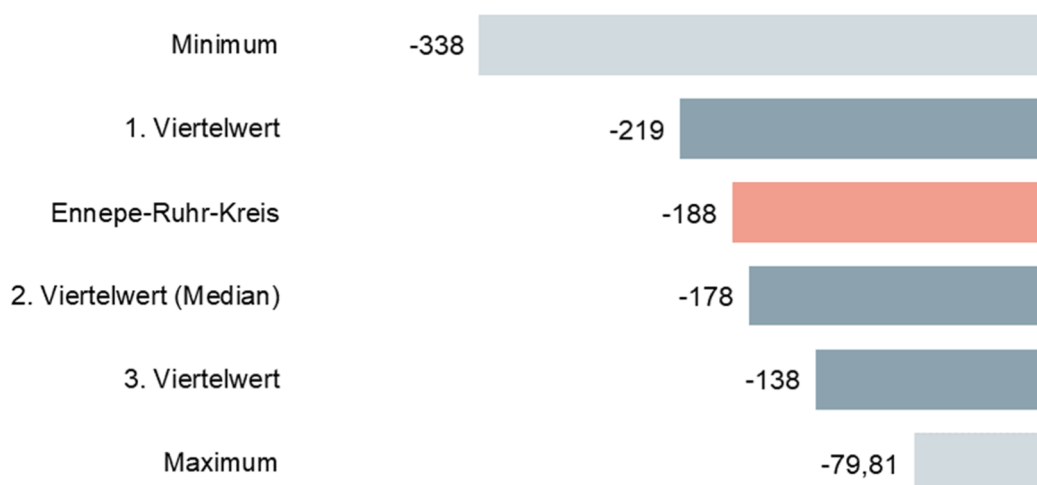
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kommunen des **Ennepe-Ruhr-Kreises** planen für 2022 insgesamt einen Jahresfehlbetrag von 25 Euro je Einwohner. Damit fallen die geplanten Ergebnisse deutlich schlechter aus als in 2021. Mit diesem Wert gehört der Kreis dennoch zu dem Viertel der Vergleichskreise mit den besten Jahresergebnissen der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner. Die geplanten Jahresergebnisse der Kommunen des Ennepe-Ruhr-Kreises sind damit trotz des Defizites überdurchschnittlich. Die Einzelergebnisse der kreisangehörigen Kommunen sind jedoch stark unterschiedlich. In nur vier Kommunen wird von einem geringen Jahresüberschuss ausgegangen.

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

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



Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner relativiert sich das zuvor vergleichsweise positive Jahresergebnis je Einwohner. Die vier Kommunen, die Jahresüberschüsse ausweisen können, können dies lediglich aufgrund der außerordentlichen Erträge nach dem CIG. Ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrages nach dem NKF-CIG ergibt sich im Kreis ein Plandefizit von 188 Euro je Einwohner. Die Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis positionieren sich damit im Mittelfeld und deutlich schlechter. Zudem zeigt dies, dass die Kommunen des Kreises 2022 deutlich mehr Schäden nach dem CIG isoliert haben als viele Kommunen anderer Kreise. Die COVID-19-Pandemie führt danach bei den Kommunen des Ennepe-Ruhr-Kreises zu einer höheren Haushaltsbelastung.

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

Umlagegrundlagen je Einwohner Ennepe-Ruhr-Kreis 2015 bis 2022 in Mio. Euro

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.323	1.360	1.388	1.501	1.584	1.648	1.674	1.765

Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis haben sich von 2015 bis 2022 um 442 Euro je Einwohner erhöht. Das entspricht einer Steigerung von rund einem Drittel. Damit ergibt sich folgende Positionierung:

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.765	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen errechnet sich eine überdurchschnittliche Umlagegrundlage. Im gesamten Betrachtungszeitraum ist diese Umlagegrundlage je Einwohner überdurchschnittlich. Demnach verfügen die kreisangehörigen Kommunen über eine vergleichsweise hohe allgemeine Finanzkraft. Sowohl die Steuerkraft als auch die Schlüsselzuweisungen der Kommunen sind überdurchschnittlich.

Die trotz einer vergleichweisen hohen Finanzkraft nach wie vor schwierige finanzielle Situation der Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis wird bei einem Vergleich der rechtlichen Haushaltssituation deutlich. 2021 gab es im Kreis nur zwei Kommunen, die nicht der Haushaltssicherung unterlagen. 2022 sind zwei weitere Kommunen hinzugekommen. Sie gehörten bis 2021 zu den pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmenden Kommunen. Für diese endeten mit Ablauf des 31. Dezember 2021 die Vorgaben des Stärkungspaktes. Es gelten wieder uneingeschränkt die allgemeinen Regularien der GO NRW. Danach gelang es beiden Kommunen einen fiktiven Haushaltsausgleich zu erreichen.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
44,44	44,44	75,13	91,67	100	100	31

Hinzu kommt, dass die Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis sehr hohe Liquiditätskredite aufgenommen haben. Nur ein Kreis weist in den Jahresabschlüssen 2020 höhere Liquiditätskredite je Einwohner in den Kommunen aus.

Das in Summe negative Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit, der noch geringe Anteil an kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP und die hohen Liquiditätskredite indizieren weiterhin einen hohen Konsolidierungsbedarf bei den Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis. Der Handlungsbedarf in den Kommunen ist daher nach wie vor hoch. Durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen sollte der Kreis versuchen die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten und damit Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen.

1.3.2 Haushaltsstatus

- ➔ Die Haushalte des Ennepe-Ruhr-Kreises sind seit 2018 ausgeglichen. Die Planung sieht zunächst ebenfalls ausgeglichene Haushalte vor. Die Haushaltswirtschaft des Kreises unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten.

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

Haushaltsstatus Ennepe-Ruhr-Kreis 2015 bis 2022

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

Nachdem das Jahresergebnis 2015 im **Ennepe-Ruhr-Kreis** dazu geführt hat, dass die Ausgleichsrücklage aufgebraucht wurde, kam es in den Jahren 2015 bis 2017 zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage. Von 2018 bis 2020 konnte der Kreis wieder Jahresüberschüsse und damit ausgeglichene Haushalte vorlegen. In den Planungen für 2021 und 2022 sieht der Kreis ebenfalls ausgeglichene Haushalte vor. Die Haushaltswirtschaft unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. den §§ 75 oder 76 der GO NRW.

Jahresergebnisse und Rücklagen Ennepe-Ruhr-Kreis 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-27,59	-0,47	-10,13	4,15	12,07	26,78
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	5,62	32,39
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	49,91	49,44	39,25	43,40	49,72	49,72
Fehlbetragsquote in Prozent	38,08	0,94	20,49	positive Ergebnisse		

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen werden vorweggenommen und die Überschüsse sowie Fehlbeträge direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Ennepe-Ruhr-Kreis Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021 ⁵	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	-16,67	-8,65	-2,05
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	32,39	32,39	15,73	7,08	5,03
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	49,72	49,72	49,72	49,72	49,72

⁵ Der vorläufige Jahresabschluss weist ein Jahresüberschuss von 13,9 Mio. Euro aus. Entsprechend wird damit eine Erhöhung der Rücklagen einhergehen.

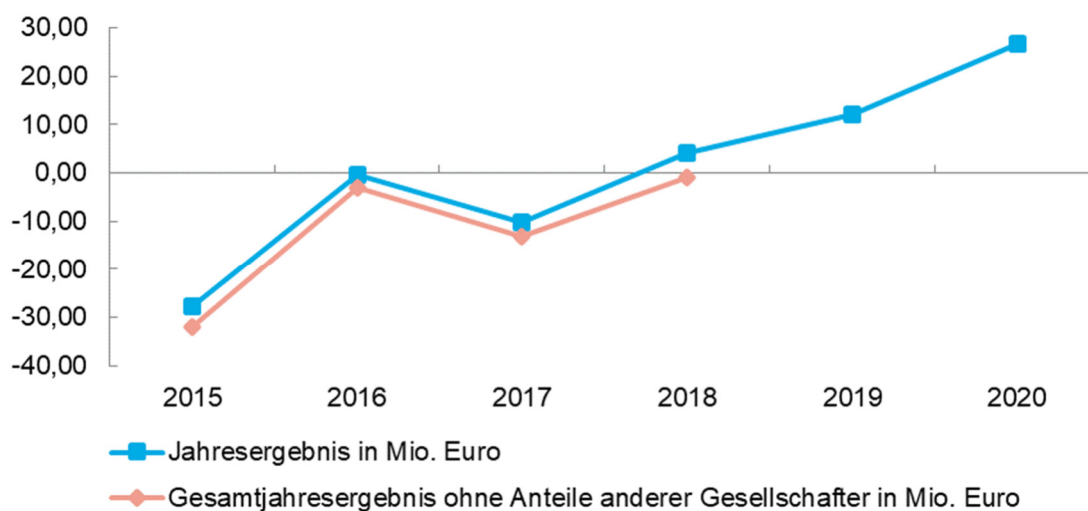
Kennzahlen	2021 ⁵	2022	2023	2024	2025
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse		20,30	13,21	3,60

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- ➔ Die Jahresergebnisse des Ennepe-Ruhr-Kreises haben sich positiv entwickelt. 2020 wurde das beste Ergebnis seit der Eröffnungsbilanz erzielt. Nur ein anderer Vergleichskreis weist ein höheres Ergebnis je Einwohner aus. Strukturell ist der Haushalt ausgeglichen. Allerdings ist die Belastung für die kreisangehörigen Kommunen des Ennepe-Ruhr-Kreises u. a. aufgrund der hohen SGB II-Quote vergleichsweise hoch.

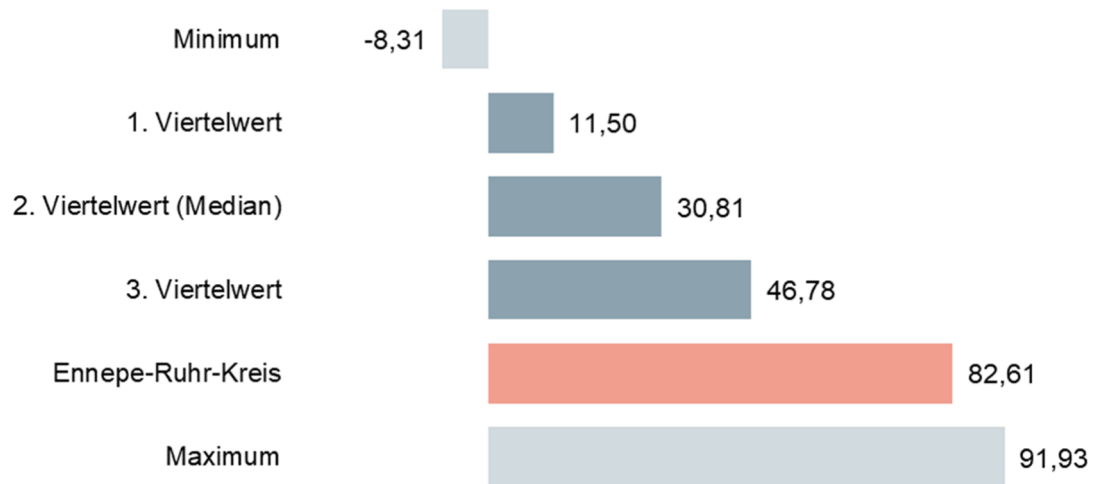
Der Haushalt muss gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020



Nachdem die Jahresabschlüsse des **Ennepe-Ruhr-Kreises** bis 2017 zunächst Jahresfehlbeträge ausweisen, haben sich ab 2018 Jahresüberschüsse ergeben. Summiert ergibt sich ein Jahresüberschuss von 4,8 Mio. Euro im Betrachtungszeitraum. Den höchsten Jahresfehlbetrag hat der Kreis 2015 mit 27,6 Mio. Euro ausgewiesen. In diesem Jahr mussten unerwartet hohe Instandhaltungsrückstellungen für die Schulen des Kreises gebildet werden. Den höchsten Jahresüberschuss erzielte der Ennepe-Ruhr-Kreis im Vergleichsjahr 2020. In keinem Jahr seit der Eröffnungsbilanz wurde ein höherer Überschuss ausgewiesen. Dies ist vor allem auf die erhöhte Kostenbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung zurückzuführen. Hinzu kommt, dass geplante Instandhaltungsmaßnahmen nicht abgeschlossen werden konnten und teilweise ins Folgejahr verschoben werden mussten.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020

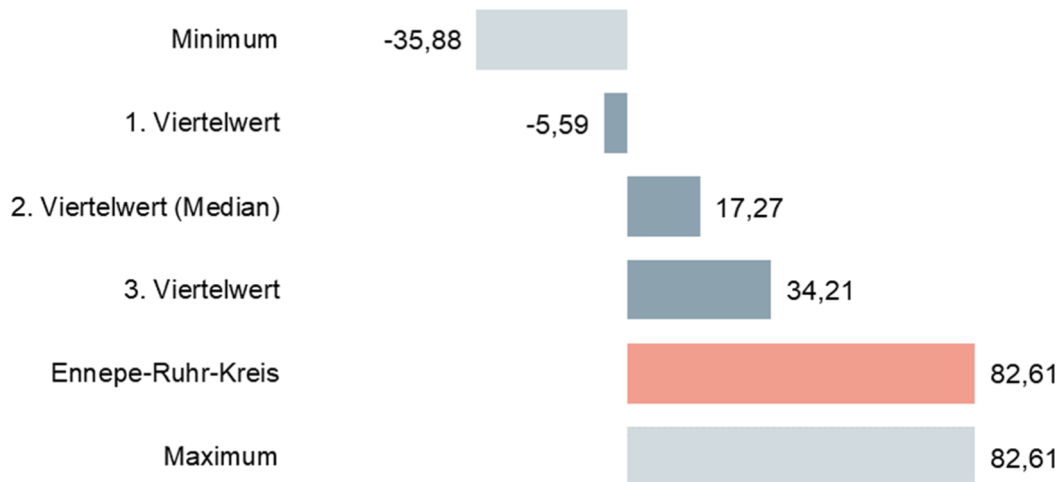


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das weit überdurchschnittliche Jahresergebnis 2020 im Ennepe-Ruhr-Kreises führt im Vergleichsjahr dazu, dass nur ein anderer Vergleichskreis ein höheres Jahresergebnis je Einwohner ausweist.

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



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



Beim Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner ist der Ennepe-Ruhr-Kreis sogar der Kreis mit dem besten Ergebnis je Einwohner. Die Verschiebung in den Werten zeigt, dass einige andere Kreise 2020 außerordentliche Erträgen nach dem CIG-NRW ausgewiesen haben. Diese haben nicht vom Wahlrecht der Verrechnung gebraucht gemacht, die erhöhte Kostenerstattung des Bundes den coronabedingten Belastungen gegenüberzustellen oder deutlich höhere coronabedingte Haushaltsbelastungen ermittelt.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis 2020“

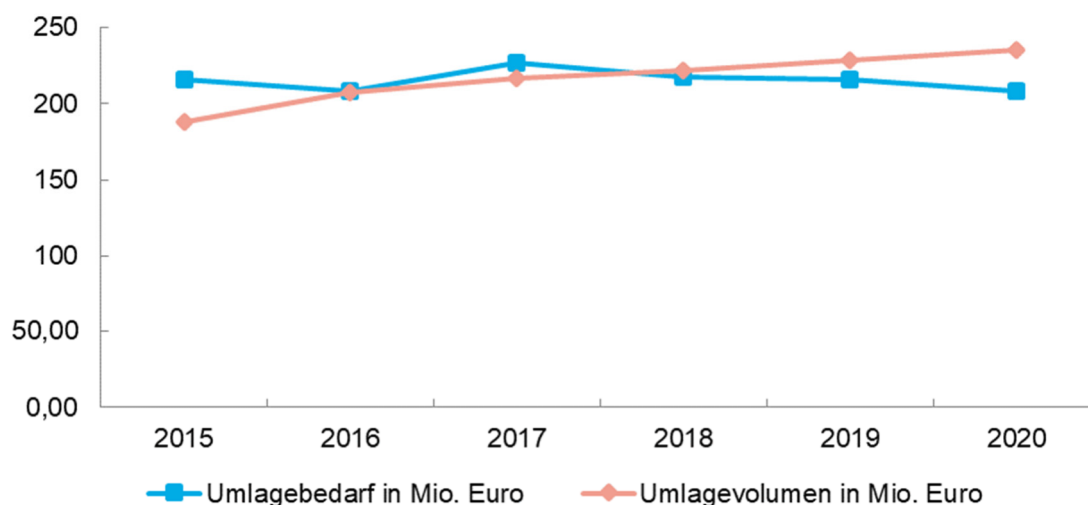
Ennepe-Ruhr-Kreis	
Jahresergebnis in Mio. Euro	26,78
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	34,99
Bereinigung Sonderumlage in Mio. Euro	0,00
Bereinigung sonstige Sondereffekte in Mio. Euro	4,97
Bereinigung erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft in Mio. Euro	16,40
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	30,29
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	0,71
Strukturelles Ergebnis je Einwohner in Euro	2,20

Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt mit einem Jahresüberschuss von 0,71 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies ist auf drei Aspekte zurückzuführen. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat 2020 überdurchschnittlich hohe Schlüsselzuweisungen erhalten. Darüber hinaus enthält das tatsächliche Jahresergebnis einen positiven Sondereffekt. Dieser ist aus einer Korrektur von Rettungsdienstgebühren aus Vorjahren entstanden. Zudem hat der Kreis unerwartet die bereits angesprochene erhöhte Kostenerstattung des Bundes erhalten.

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

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

Umlagebedarf und Umlagevolumen Kreis Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020



2015 bis 2017 liegt das Umlagevolumen unter dem Umlagebedarf. In diesen Jahren wurden die kreisangehörigen Kommunen im geringeren Umfang belastet, als es notwendig gewesen wäre. Ab 2018 übersteigt das Umlagevolumen den Umlagebedarf. 2020 ist das Umlagevolumen entsprechend des Jahresergebnisses deutlich höher als der Umlagebedarf. Insgesamt überschreitet das Umlagevolumen den Umlagebedarf mit 4,8 Mio. Euro in den sechs Betrachtungsjahren.

Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2020

Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
643	369	477	539	609	764	31

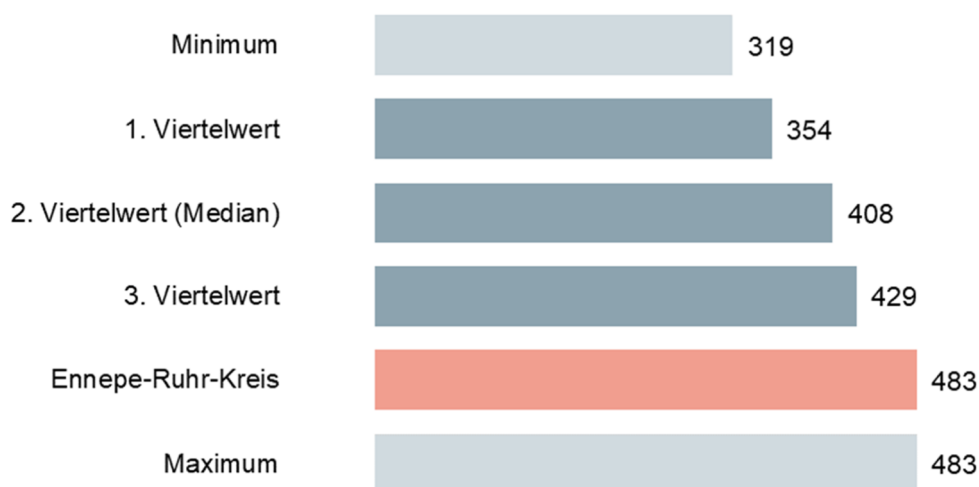
Wird lediglich der reguläre Umlagebedarf betrachtet, ist der Ennepe-Ruhr-Kreis einer der Kreise mit dem höchsten Umlagebedarf je Einwohner. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen sowie
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen.

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 5 im Anhang dieses Teilberichtes.

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:



Beim Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro ist der Ennepe-Ruhr-Kreis der Kreis mit dem höchsten Umlagebedarf je Einwohner. Der Ennepe-Ruhr-Kreis ist einer der Kreise mit einer direkten Kostenbeteiligung.

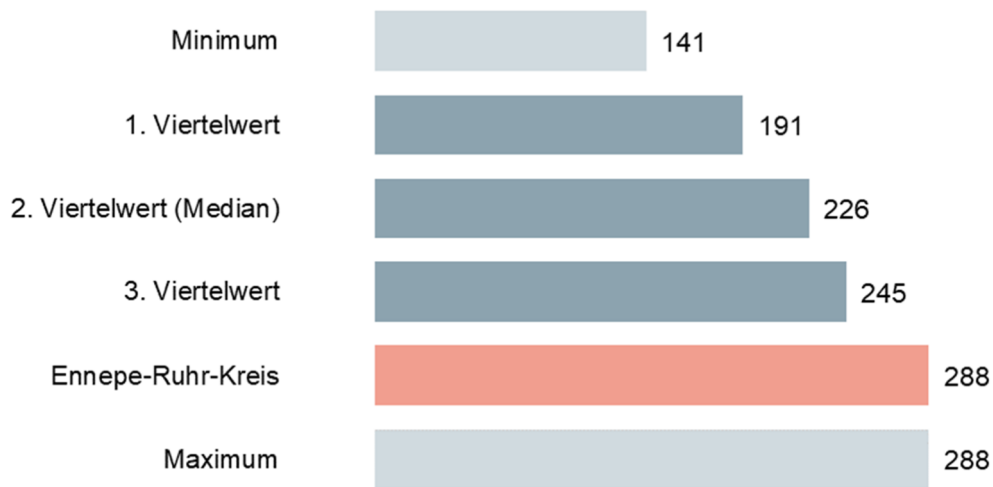
Die Kommunen im Kreis Ennepe-Ruhr-Kreises werden durch die zu zahlende Kreisumlage deutlich stärker belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen. Im gesamten Betrachtungszeitraum zeigt sich ein ähnliches Bild. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat jedoch teilweise mit schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen umzugehen. Auf die Rahmenbedingungen wird im „Vorbericht“ näher eingegangen. Negative Auswirkung hat im Ergebnis u. a. die im Vergleich mit den Kreisen deutlich höhere SGB II-Quote. Die damit einhergehenden hohen Sozialaufwendungen stellen einen belastenden Faktor für den Umlagebedarf dar.

SGB II-Quote in Prozent 2020

Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
10,12	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



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



Ohne die Sozialen Leistungen positioniert sich der Ennepe-Ruhr-Kreis zwar ähnlich, jedoch werden die Abstände zu den anderen Kreisen geringer. Dies bestätigt den negativen Einfluss der Sozialleistungen auf die Umlage des Kreises.

Darüber hinaus ist der Ennepe-Ruhr-Kreis am Regionalverband Ruhr beteiligt und hat jährlich eine Verbandsumlage zu zahlen. Diese wirkt sich 2020 mit rund 12 Euro je Einwohner auf den Umlagebedarf aus.

Die Prüfung des „Einsatzes der Finanzressourcen“ aus der Prüfung 2016 zeigte außerdem, dass der Kreis 2013 im Bereich des ÖPNV sehr hohe Aufwendungen je Einwohner zu tragen hatte. Ein erneuter Vergleich war nicht Bestandteil dieser Prüfung. Hierbei ist zu beachten, dass die Defizite vollständige Berücksichtigung bei der Allgemeinen Kreisumlage des Ennepe-Ruhr-Kreises finden. Teilweise wird in anderen Kreisen eine gesonderte Umlage für den ÖPNV erhoben.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis gehört zudem zu den Kreisen, die die erhöhte Kostenbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende zunächst gegen die coronabedingten Belastungen gerechnet haben. Die Erhöhung um rund 16,4 Mio. Euro ist nicht ausschließlich ergebnisverbessernd berücksichtigt worden. Hätte der Kreis die erhöhte Kostenerstattung vollständig ergebnisverbessernd berücksichtigt, wäre der Umlagebedarf geringer ausgefallen.

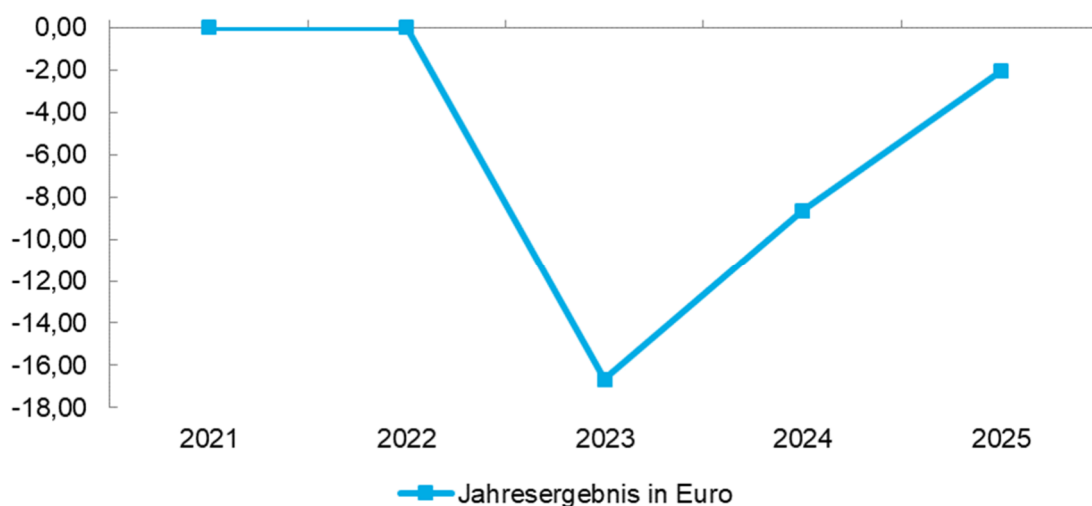
Insgesamt bleibt es jedoch dabei, dass die Kommunen im Kreis Ennepe-Ruhr-Kreises durch die zu zahlende Kreisumlage deutlich stärker belastet werden als andere Kommunen in den Vergleichskreisen.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- ➔ Im jeweils aktuellen Jahr plant der Ennepe-Ruhr-Kreis ausgeglichene Haushalte. Die mittelfristige Finanzplanung sieht hingegen Jahresfehlbeträge zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen vor. Der Ausgleich soll durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erreicht werden. Die Planung bis 2025 unterliegt hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung der Versorgungsaufwendungen und bilanziellen Abschreibungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

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

Jahresergebnisse Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2021 bis 2025



Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 zunächst einen ausgeglichenen Haushalt. In der mittelfristigen Finanzplanung werden hohe Defizite geplant. Diese betragen summiert 27,4 Mio. Euro. Das ausgewiesene Defizit und die damit verbundene Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erfolgt aus Gründen der Rücksichtnahme gegenüber den kreisangehörigen Kommunen. Aufgrund der hohen Jahresüberschüsse und der erhöhten KdU-Erstattung in abgeschlossenen Jahren soll die Ausgleichsrücklage zur Reduzierung der allgemeinen Kreisumlage eingesetzt werden. Die Entlastung ab 2023 wurde gewählt, da zum Zeitpunkt der Entscheidung von einer größeren Belastung der Kommunen aufgrund einer geringeren Schlüsselmasse ausgegangen wurde.

2021 enthält die Planung außerordentliche Erträge von 8,4 Mio. Euro nach dem NKF-CIG⁶. 2022 sind die berücksichtigten außerordentlichen Erträge mit 7,3 Mio. Euro leicht rückläufig. In der mittelfristigen Finanzplanung verzichtet der Ennepe-Ruhr-Kreis darauf coronabedingte Schäden auszuweisen. Die coronabedingten Aufwendungen sind deutlich zurückgegangen. Das Impfzentrum wurde geschlossen und die Aufwendungen für die Nachverfolgungen sowie Hygienemaßnahmen sind stark rückläufig. Die Darstellung der Schäden im Haushaltsplan beschränkt sich daher auf das Jahr 2022.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. Um hauswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

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

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen vom Land	34,99 (30,29)	40,80	5,82 (10,51)	3,1 (6,1)
Allgemeine Kreisumlage	235	256	20,7	1,7
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	232	260	28,42	2,3
Übrige Erträge	98,17	82,26	-15,92	-3,5
Aufwendungen				
Landschaftsumlage	85,91	107	21,13	4,5
Personalaufwendungen	75,41	86,25	10,84	2,7
Versorgungsaufwendungen	20,45	7,44	-13,01	-18,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	72,11	81,76	9,64	2,5
Bilanzielle Abschreibungen	8,66	8,47	-0,18	-0,4
Übrige Aufwendungen	311	350	39,41	2,4

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

⁶ Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2021 hat der Ennepe-Ruhr-Kreis entgegen der Planung keine Isolierungen vorgenommen.

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 werden in die Bewertung der Plan-Ergebnisse einbezogen.

Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 sind bei den **Jahresergebnissen** immer wieder große Abweichungen zu der ursprünglichen Planung festzustellen. Die Abweichungen liegen zwischen -25,9 Mio. Euro in 2015 und 26,8 Mio. Euro in 2020. Auf die großen Abweichungen 2015 und 2020 wurde bereits im vorangegangenen Kapitel „1.3.3 Ist-Ergebnisse“ näher eingegangen. 2020 führt dies insbesondere bei den Erträgen und damit auch der Allgemeinen Kreisumlage zu geringeren Steigerungen, bei der Gegenüberstellung des Jahresabschlusses 2020 und dem letzten Planjahr der mittelfristigen Finanzplanung 2025.

Die **ordentlichen Erträge** steigen dennoch nach der Planung bis 2025 um 39,0 Mio. Euro an. Dies entspricht einem Anstieg von rund sieben Prozent im Vergleich zum Jahresabschluss 2020. Neben generell steigenden Zuwendungen sind es vor allem drei Positionen, die zu einer deutlichen Ertragssteigerung beitragen. Dies sind die Schlüsselzuweisungen, die Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie die allgemeine Kreisumlage.

- Bei der Planung der **Schlüsselzuweisungen** geht der Ennepe-Ruhr-Kreis von einem Anstieg von 5,8 Mio. Euro bis 2025 aus. Die Planung des jeweiligen Haushaltsjahres erfolgte auf Grundlage der aktuell vorliegenden Berechnungen zum Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG). In der mittelfristigen Finanzplanung wird auf die Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten des Landes zurückgegriffen.
- Die **allgemeine Kreisumlage** soll nach der Planung um 20,7 Mio. Euro ansteigen. Dies wird trotz der Ertragssteigerung u. a. aus der bereits thematisierten erhöhten Kostenerstattung des Bundes erwartet. Der Anstieg verteilt sich auf den gesamten Planungszeitraum. In der mittelfristigen Finanzplanung wird jedoch, wie zuvor erläutert, bewusst auf eine auskömmliche Kreisumlage verzichtet. Die allgemeine Kreisumlage wird im Rahmen der Benehmensherstellung mit den kreisangehörigen Kommunen vom Kreis festgelegt.
- Bei den **Kostenerstattungen und -umlagen** erwartet der Ennepe-Ruhr-Kreis mit insgesamt 28,4 Mio. Euro die größte Steigerung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Kreis einen Großteil der Erträge zur Deckung der Sozialleistungen erhält, die konstant ansteigen. Entsprechend der Aufwandssteigerungen plant der Kreis Ertragssteigerungen im ähnlichen Verhältnis, wie in den abgeschlossenen Jahren ein.

Bei den **ordentlichen Aufwendungen** ist insgesamt ein Anstieg von 67,7 Mio. Euro bzw. 11,8 Prozent geplant. Damit liegt der Anstieg über der geplanten Steigerung der Erträge. Dies ist insbesondere auf den sehr positiven Jahresabschluss 2020 zurückzuführen. Der Anstieg der Aufwendungen generell verteilt sich auf einige Aufwandspositionen. Entsprechend der steigenden

Zuwendungen und Kostenerstattungen erhöhen sich insbesondere die Transferaufwendungen deutlich. Zu den Transferaufwendungen zählt u. a. die Landschaftsumlage. Neben den Transferaufwendungen sind es einige weitere Positionen, die maßgeblichen Einfluss auf den Anstieg der Aufwendungen nehmen.

- Bei der Planung der **Landschaftsumlage** orientiert sich der Kreis, wie bei den Schlüsselzuweisungen, an den aktuell vorliegenden Berechnungen zum GFG. In der mittelfristigen Finanzplanung werden die Steigerungen aus der Haushaltsplanung des Landschaftsverbandes berücksichtigt. Daraus ergibt sich eine Steigerung von 21,1 Mio. Euro.
- Die **Personalaufwendungen** sind beim Ennepe-Ruhr-Kreis in den abgeschlossenen Jahren stark und kontinuierlich angestiegen. Daher geht der Kreis in der Planung von einem weiteren Anstieg aus. Bis 2025 sollen die Aufwendungen um 10,8 Mio. Euro steigen. Insbesondere 2021 ist eine große Steigerung eingeplant. Die Planung des jeweiligen Haushaltsjahres erfolgt auf Grundlage des Personalbestandes. Tarifsteigerungen werden berücksichtigt. Bekannte personelle Veränderungen werden ebenfalls aufgenommen. Zur Berechnung der Pensionsrückstellung bedient sich der Kreis eines externen Gutachtens. Die Planung ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die mittelfristige Finanzplanung wird allerdings ungenauer. Es wird nur noch mit einer geringen Steigerung kalkuliert. Zudem werden Unsicherheiten in der Planung seitens des Kreises bei den Pensions- und Beihilferückstellungen gesehen. Die tatsächliche Entwicklung der mittelfristigen Finanzplanung sollte beobachtet werden und bleibt daher abzuwarten.
- Die **Versorgungsaufwendungen** sind hingegen stark rückläufig im Vergleich zum Jahresabschluss 2020. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass 2020 die mit Abstand höchsten Aufwendungen seit der Eröffnungsbilanz entstanden sind. Demgegenüber stehen jedoch entsprechende Auflösungen aus Rückstellungen. Allerdings sind die Ansätze im Vergleich zu den abgeschlossenen Jahren auch gering. Keiner der Planansätze 2021 bis 2025 erreicht die durchschnittlichen Aufwendungen von 2015 bis 2019. Zudem liegen die Steigerungsraten weit unter denen der Jahre 2015 bis 2019. Der Ennepe-Ruhr-Kreis begründet dies mit regelmäßigen Verschiebungen zwischen den aktiven Beamten und den Versorgungsempfängern. Die abgeschlossenen Jahre haben jedoch gezeigt, dass die Planansätze nie ausreichend waren, um die tatsächlichen Aufwendungen zu decken. Auch die nicht ausgeschöpften Mittel bei den Personalaufwendungen waren zu gering, um die Fehlbeträge aufzufangen.
- Der Ansatz für die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** 2025 liegt 9,6 Mio. Euro über dem Jahresergebnis 2020. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass 2021 und 2022 größere Steigerungen geplant werden. Die Ansätze werden mit dezentralen Organisationseinheiten geplant. Veränderungen in der Planung und Preissteigerungen werden berücksichtigt.
- Die **bilanziellen Abschreibungen** unterliegen nach der Planung großen Schwankungen. 2021 sind sie zunächst stark rückläufig und ab 2022 wieder deutlich höher. Bei der Planung wurden die Abschreibungen von Forderungen nicht berücksichtigt. 2020 beliefen sich diese auf rund 1,2 Mio. Euro. Veränderungen des Ansatzes in der mittelfristigen Finanzplanung gibt es nicht. Allerdings ist zu beobachten, dass die Investitionen im Planungszeitraum deutlich ansteigen. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang diese tatsächlich umgesetzt werden und Einfluss auf die Abschreibungen haben.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen und Aufwendungen haben sich Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Die gpaNRW sieht zusätzliche Risiken in der Planung der Versorgungsaufwendungen sowie den bilanziellen Abschreibungen.

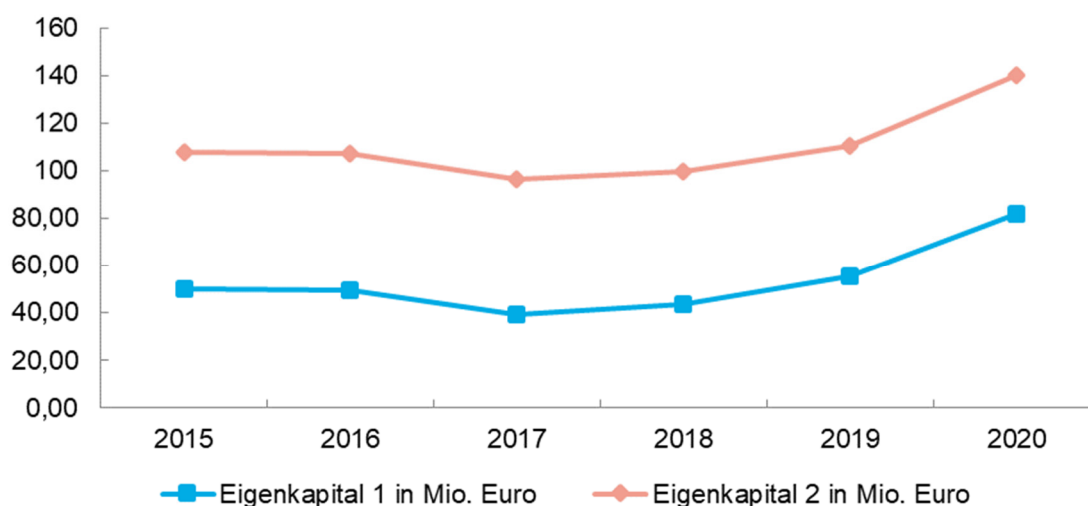
Plan-Daten unterliegen zudem naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Diese bestehen insbesondere aufgrund von Unsicherheiten in der konjunkturellen Entwicklung. Das hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plandaten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Zudem bestehen bei den Aufwendungen weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können beispielsweise Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie aktuell nicht kalkulierbare Preissteigerungen im Energiesektor oder verschiedenen anderen Bereichen sein. Ein Ausgleich eventuell eintretender Risiken kann über die bestehende Ausgleichsrücklage sowie die Umlagefinanzierung erfolgen. Aufgrund der geplanten Fehlbeträge wird die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage jedoch stark eingeschränkt. Weitere Ausführungen können dem nachstehenden Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ entnommen werden.

1.3.5 Eigenkapital

- ➔ Das Eigenkapital des Ennepe-Ruhr-Kreises ist aufgrund der positiven Jahresüberschüsse seit 2018 stark angestiegen. Seit dem Jahresüberschuss 2020 ist die Eigenkapitalquote 1 überdurchschnittlich. Zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen ist jedoch geplant das Eigenkapital wieder deutlich zu reduzieren. Hinzu kommen eventuell die geplanten coronabedingten Schäden, die ab 2025 zu Lasten des Eigenkapitals und ggf. der Umlagesätze aufzulösen sind.

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

Eigenkapital Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020

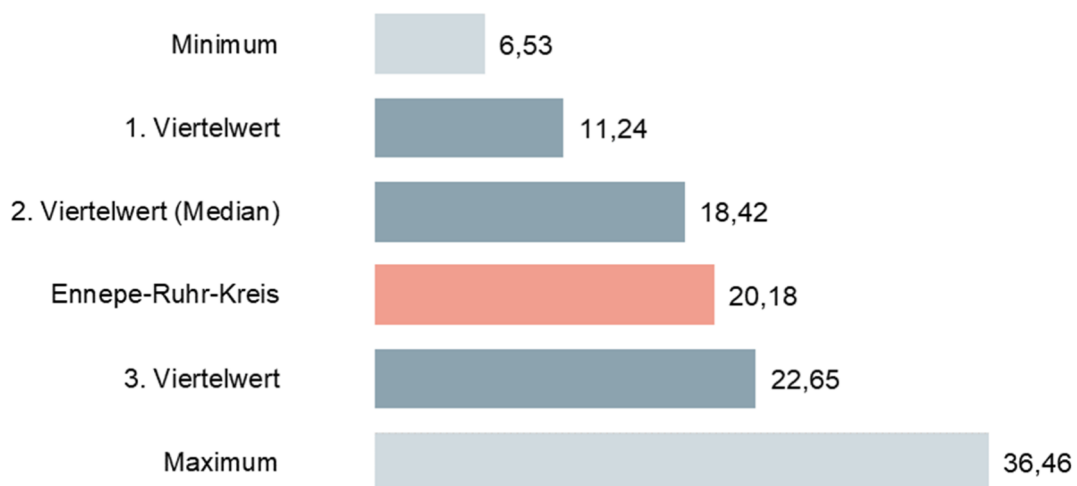


Das Eigenkapital des **Ennepe-Ruhr-Kreises** ist aufgrund der beschriebenen Jahresfehlbeträge im Betrachtungszeitraum zunächst deutlich rückläufig gewesen. Ab 2018 haben die positiven Ergebnisse wieder zu einem deutlichen Anstieg des Eigenkapitals geführt. Insbesondere das sehr gute Ergebnis 2020 sorgte für einen deutlichen Anstieg. Insgesamt ist das Eigenkapital von 2015 bis 2020 um 32,2 Mio. Euro gestiegen.

Ähnlich dem Verlauf des Eigenkapitals 1 entwickelte sich das Eigenkapital 2. Es ist ein Anstieg im Betrachtungszeitraum festzustellen. Das Eigenkapital 2 enthält neben dem Eigenkapital auch die Sonderposten.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 7 der Anlagen dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Mit der Erhöhung des Eigenkapitals 1 ist ein Anstieg der Eigenkapitalquote 1 verbunden. Im Vergleichsjahr 2020 positioniert sich der Ennepe-Ruhr-Kreis damit über dem Median. Die Eigenkapitalquote 2 des Kreises ist im Vergleich der Median. 2019 war die Positionierung bei der Eigenkapitalquote 1 noch unterdurchschnittlich.

In den vorangegangenen Kapiteln ist auf die Isolierung der coronabedingten Schäden eingegangen worden. 2020 hat der Ennepe-Ruhr-Kreis keine Schäden isoliert und weist damit im nachstehenden Vergleich die gleichen Quoten sowie eine ähnliche Positionierung aus.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

Grund- und Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	20,18	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	34,48	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

Die Eigenkapitalausstattung wird sich jedoch wieder verschlechtern. Die Planung sieht Fehlbeträge von summiert 27,4 Mio. Euro vor. Die Ausgleichsrücklage wies 2020 einen Betrag von 32,4 Mio. Euro aus und soll zur Abdeckung der Fehlbeträge eingesetzt werden. Zudem belaufen sich für 2021 und 2022 die geplanten Isolierungen für die COVID-19-Pandemie auf 15,7 Mio. Euro. Die für die coronabedingte Schäden gebildete Bilanzierungshilfe ist entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG⁷ ab 2026 über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CUIG ganz oder in Teilen erfolgsneutral gegen das Eigenkapital auszubuchen. Beides wird zu Lasten des Eigenkapitals und ggf. der allgemeinen Kreisumlage erfolgen. Die Abschreibung führt zu einer dauerhaften Belastung des Haushaltes, die Verrechnung zu einer direkten Reduzierung des Eigenkapitals.

1.3.6 Schulden und Vermögen

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

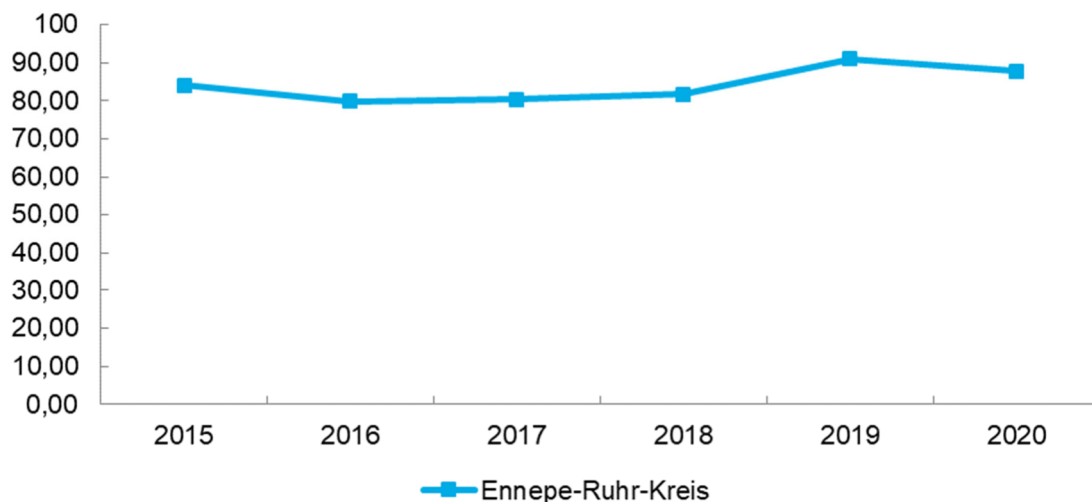
⁷ Im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2022 Nr. 46 vom 14.12.2022, Seite 1063, wurde das Zweite Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 09.12.2022 verkündet, mit dem die Ausweitung des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) zu einem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vorgenommen wird.

- ➔ Die Gesamtverschuldung des Ennepe-Ruhr-Kreises ist im Betrachtungszeitraum gering angestiegen. Im Vergleich zu den Vergleichskreisen ist diese jedoch noch unterdurchschnittlich.
- ➔ Das Anlagevermögen des Ennepe-Ruhr-Kreises war lange Zeit rückläufig. Die Investitionen waren selten auskömmlich, um den Werteverzehr aufzuhalten. Im Ergebnis weist das Gebäudevermögen bereits in vielen Bereichen eine hohe Altersstruktur auf. Der Kreis hat jedoch begonnen verstärkt zu investieren und plant einen deutlichen Anstieg der Auszahlungen für Investitionen ein.
- ➔ In den abgeschlossenen Jahren verfügte der Ennepe-Ruhr-Kreis über eine sehr gute Selbstfinanzierungskraft. In der Planung wird davon ausgegangen, dass hohe Jahresfehlbeträge entstehen. Aufgrund der geplanten Investitionen, der hohen Rückstellungen und der geplanten Entlastung der kreisangehörigen Kommunen werden die Verbindlichkeiten drastisch ansteigen.

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

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

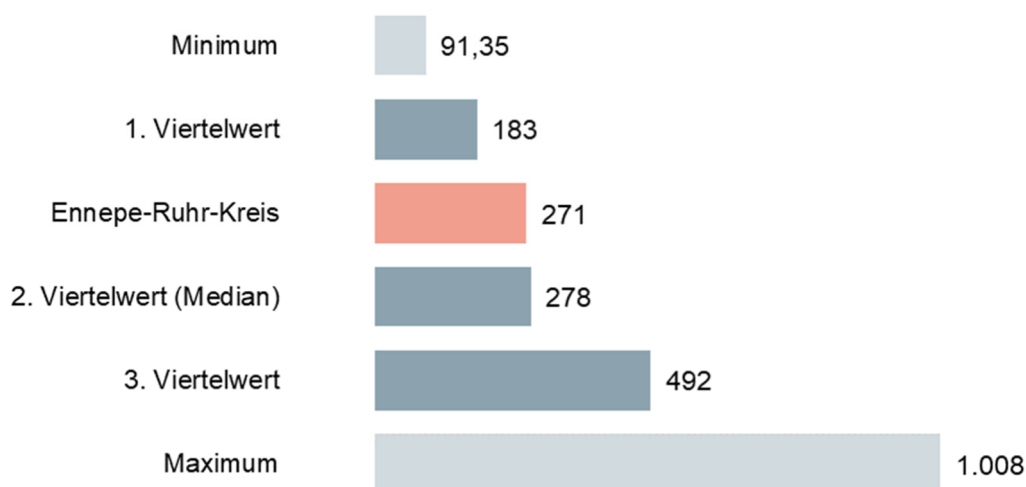
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen des **Ennepe-Ruhr-Kreises** verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kreise verglichen. Soweit von anderen Kreisen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 hat ein leichter Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten stattgefunden. Im Kernhaushalt konnte der Kreis die Verbindlichkeiten reduzieren. Der Anstieg ist auf die Beteiligungen zurückzuführen. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat einen großen Teil der Verbindlichkeiten in den Beteiligungen ausgelagert. Die Beteiligungen des Kreises weisen von den Gesamtverbindlichkeiten mit rund 46 Prozent knapp die Hälfte dieser aus. Die Verbindlichkeiten der Beteiligung entfallen im Wesentlichen auf die en|wohnen GmbH. Die Gesamtverbindlichkeiten werden in den Tabellen 9 und 10 im Anhang detailliert aufgeschlüsselt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



Bei den Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner positioniert sich der Ennepe-Ruhr-Kreis knapp unter dem Median. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise weist höhere Gesamtverbindlichkeiten aus.

Bezieht man bei der Schuldenbetrachtung neben den Verbindlichkeiten auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag mit ein, positionierte sich der Ennepe-Ruhr-Kreis im Jahr des letzten Gesamtabchlusses 2018 ähnlich.

Gesamtverschuldung je Einwohner in Euro 2018

Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
978	519	890	1.029	1.215	2.126	27

1.3.6.2 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.

Anlagenabnutzungsgrad Ennepe-Ruhr-Kreis 2020

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittl. RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	80	20	75
Dienst- und Geschäftsgebäude	70	29	58
Feuerwehrgebäude	80	22	73
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	70	27	62
Sporthallen	50	13	74
Hallenbad	70	21	70
Tageseinrichtungen für Kinder	60	16	74
Kreisstraßen	40	18	55

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** gehört zu den Kreisen mit vergleichsweise wenig Sachanlagevermögen je Einwohner. Dies ist im Wesentlichen auf die Bilanzpositionen des „Infrastrukturvermögens“, wie das Straßen- und Kanalnetz zurückzuführen. Der Ennepe-Ruhr-Kreis gehört flächenmäßig zu den kleinsten Kreisen im Vergleich. Die Werte der Bilanzposition „Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“ sind hingegen überdurchschnittlich.

Für das Anlagevermögen hat der Ennepe-Ruhr-Kreis eher lange Gesamtnutzungsdauern gewählt und festgeschrieben. Lange Gesamtnutzungsdauern führen grundsätzlich dazu, dass die Abschreibungen über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Dadurch sinkt die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern das Risiko, dass der Kreis einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss.

Trotz der langen Gesamtnutzungsdauern sind die Anlagenabnutzungsgrade hoch. Insbesondere die Wohnbauten, Feuerwehrgebäude, Sporthallen und Tageseinrichtungen für Kinder weisen eine erhöhte durchschnittliche Altersstruktur auf. Darüber hinaus gibt es in nahezu allen Kategorien Gebäude, die bereits gänzlich abgeschrieben sind oder nur noch eine geringe Restnutzungsdauer aufweisen.

Der Grund für die hohen Anlagenabnutzungsgrade liegt u. a. im Investitionsverhalten des Kreises. Dem Werteverzehr durch Abschreibungen wird grundsätzlich mit Investitionen begegnet. Den Abschreibungen sollten über die gesamte Nutzungsdauer der Anlagegüter hinweg, soweit sie auch zukünftig benötigt werden, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Bei der Betrachtung der einzelnen Bilanzpositionen wird ein grundsätzlicher Werteverzehr deutlich. Ausgenommen 2020, in dem die Erhöhung der Gebäudewerte aufgrund der neuen Verwaltungsstelle in Schwelm erfolgt ist, ist ein Rückgang der Bilanzpositionen zu verzeichnen. Dieser Rückgang konnte im Betrachtungszeitraum im Vergleich zum Zeitraum seit der Eröffnungsbilanz verlangsamt werden. Dennoch hat sich der Werteverzehr fortgesetzt. Die Bilanzposition „Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“ wurde von der Eröffnungsbilanz bis 2019 um 13,5 Mio. Euro reduziert. Den mit Abstand größten Anteil an diesem Rückgang haben die Schulgebäude. Hinzu kommt ein deutlicher Werteverzehr beim Straßenvermögen. Die Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ hat seit der Eröffnungsbilanz sogar 19,3 Mio. Euro an Wert verloren. Alleine im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 waren es 7,4 Mio. Euro. Eine ausführliche Darstellung sowie Bewertung des Zustandes der Verkehrsflächen im Ennepe-Ruhr-Kreis erfolgt im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

Es ist zu erwarten, dass kurz- bis mittelfristig sehr großer Handlungsbedarf bei einigen Vermögensgegenständen entstehen würde, soweit das Investitionsverhalten nicht angepasst wird. Dessen ist sich der Ennepe-Ruhr-Kreis bewusst. Von 2015 bis 2018 wurden jährlich noch durchschnittlich 4,9 Mio. Euro für Investitionen ausgezahlt. 2019 und 2020 waren es bereits 14,6 Mio. Euro. In den Planjahren 2021 bis 2025 sollen es jährlich durchschnittlich 24,8 Mio. Euro sein.

Zuvor wurde bereits die Investition in das Verwaltungsgebäude angesprochen. 2020 hat der Kreis eine Summe von 18,8 Mio. aktivieren können. Darüber hinaus plant der Kreis weitere große Investitionen. Aktuell stehen drei große Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen an bzw. haben bereits begonnen. Nach Auskunft des Finanzbereiches sind im Bereich der Schulen Baumaßnahmen von insgesamt rund 130 Mio. Euro geplant. Hierfür wurden u. a. bereits hohe

Rückstellungen gebildet, auf die im folgenden Kapitel „1.3.6.4 Rückstellungen“ näher eingegangen wird. Die Maßnahmenplanung begann 2015, die erste Umsetzung erfolgte 2018, weswegen auch seither hohe Übertragungen vorgenommen wurden. Weiter wird das Kreishaus saniert. Geschätzt wird, dass Investitionen von rund 80 Mio. Euro erforderlich werden. Zudem ist der Bau eines Gefahrenabwehrzentrums geplant, bei welchem mit einer Investitionssumme ca. 90 Mio. gerechnet wird.

Der Erhalt des Anlagevermögens ist jedoch an die Umsetzung der Planungen gebunden. In der Vergangenheit gelang es dem Ennepe-Ruhr-Kreis nur im sehr geringen Umfang die geplanten investiven Mittel tatsächlich zu verausgaben und die Maßnahmen umzusetzen. Hierzu wird auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“ verwiesen.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

In den abgeschlossenen Jahren des Betrachtungszeitraumes 2015 bis 2020 verfügte der **Ennepe-Ruhr-Kreis** über eine sehr gute Selbstfinanzierungskraft. Die sehr positiven Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit beliefen sich auf insgesamt 96,4 Mio. Euro. Mit diesem Überschuss konnten sowohl die Investitionen mitfinanziert als auch der negative Saldo aus der Finanzierungstätigkeit gedeckt werden.

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

Salden der Finanzplanung Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-9,16	-2,48	-10,52	-2,45	5,00
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-14,41	-14,75	-24,91	-32,39	-24,14
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-23,57	-17,22	-35,43	-34,84	-19,13
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1,34	-1,45	18,55	28,50	23,50
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-24,91	-18,67	-16,88	-6,34	4,37

In den Haushaltsplänen geht der Ennepe-Ruhr-Kreis davon aus, dass er nicht mehr über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft verfügen wird. Bereits der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ist bis 2024 negativ. Lediglich 2025 wird von einem Überschuss ausgegangen. 2023 wird der höchste Fehlbetrag erwartet. Dieser ist zum einen auf die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zur Senkung der allgemeinen Kreismumlage zurückzuführen. Hierzu wird auf das Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ verwiesen. Dem Kreis fehlen entsprechend der Reduzierung der Umlage Finanzmittel. Zum anderen trägt die Umsetzung von Instandhaltungsmaßnahmen für zuvor gebildete Rückstellungen zu einem erhöhten Bedarf an Finanzmitteln bei. Nähere Ausführungen werden im nachstehenden Kapitel „1.3.6.4 Rückstellungen“ gemacht. Weiter tragen steigende Investitionen zu einem höheren Defizit in der Finanzrechnung bei. Insgesamt hat dies zur Folge, dass der Kreis auf seine liquiden Mittel zurückgreifen muss und auf die Aufnahme von Krediten angewiesen sein wird. Der Saldo aus der Finanzierungstätigkeit beläuft

sich auf 67,8 Mio. Euro. Der Bestand an eigenen Finanzmitteln soll zudem um 62,4 Mio. Euro reduziert werden.

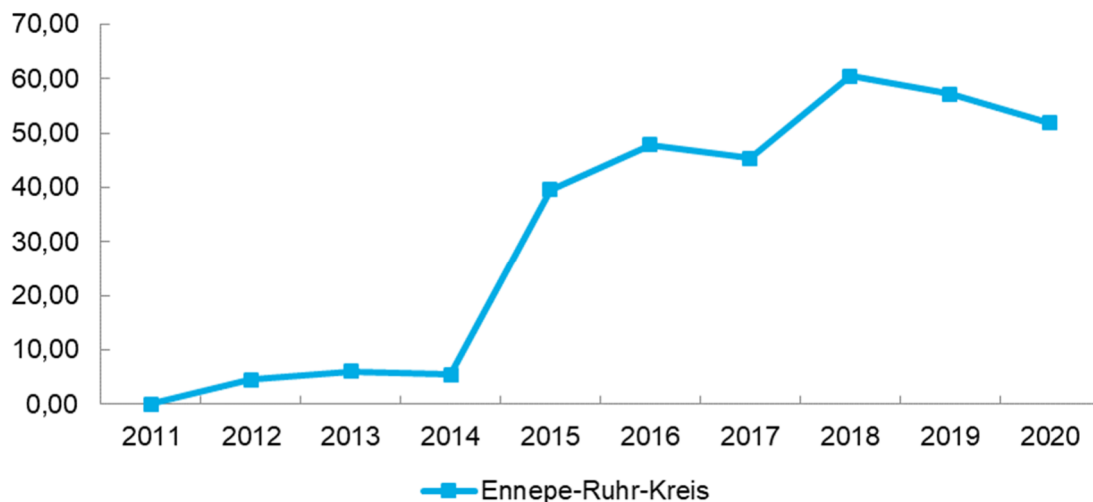
Es bleibt allerdings abzuwarten, wie sich die Ergebnisse darstellen und welche Investitionen tatsächlich umgesetzt werden. Hierzu wird auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.4 Fördermittelmanagement“ verwiesen.

1.3.6.4 Rückstellungen

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat in den letzten Jahren hohe Instandhaltungsrückstellungen gebildet. Für die Abwicklung der Maßnahmen benötigt der Kreis in den kommenden Jahren entsprechend hohe Finanzmittel.

Nach § 53 KrO NRW i. V. m. § 88 Abs. 1 GO NRW und § 37 Abs. 4 KomHVO NRW sind Kreise dazu verpflichtet Instandhaltungsrückstellungen anzusetzen, wenn die Nachholung einer Instandhaltung hinreichend konkret beabsichtigt ist und als bisher unterlassen bewertet werden muss.

Instandhaltungsrückstellungen Ennepe-Ruhr-Kreis 2011 bis 2020 in Mio. Euro



Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat seit 2012 sehr hohe Instandhaltungsrückstellungen aufgebaut. Zunächst waren es 2012 Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen an einer Schulsport-halle, die 2013 erhöht wurden. Im Kapitel „1.3.3 Ist-Ergebnisse“ wurden bereits auf die 2015 ge-bildete Rückstellung eingegangen. Der Kreis musste unerwartet hohe Instandhaltungsrückstel-lungen für Brandschutzmaßnahmen in den Schulen bilden. Im Folgejahr hat noch einmal eine Erhöhung dieser Rückstellungen stattgefunden, da die erste Kostenvermutung korrigiert werden musste. Zu einem weiteren deutlichen Anstieg kam es 2018. In diesem Jahr wurden neben wei-teren Instandhaltungsrückstellungen für Schulen u. a. auch hohe Rückstellungen für das Hallen-bad gebildet. Insgesamt erreichten die Instandhaltungsrückstellungen 2018 mit 60,6 Mio. Euro den höchsten Wert seit der Eröffnungsbilanz.

Seit 2019 sind die Rückstellungen wieder leicht rückläufig. Der Kreis hat begonnen die unterlassenen Instandhaltungen nachzuholen. Dennoch ist der Ennepe-Ruhr-Kreis 2020 der Kreis mit den mit Abstand höchsten Instandhaltungsrückstellungen unter den Vergleichskreisen.

Instandhaltungsrückstellungen je Einwohner in Euro 2020

Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
160	0,00	3,01	8,72	12,69	160	31

Instandhaltungsrückstellungen belasten die Ergebnisrechnung des Jahres, in dem diese gebildet werden. Dies wurde bereits im Kapitel „1.3.3 Ist-Ergebnisse“ für das Jahr 2015 erläutert. Finanzmittel werden hingegen in diesem Jahr noch nicht benötigt. Die Bildung der Rückstellungen hat damit die Liquidität zunächst gestärkt. Im Jahr der Umsetzung wird das Ergebnis aufgrund der gebildeten Rückstellungen nicht belastet. Den Aufwendungen stehen Erträge aus den Auflösungen der Rückstellungen gegenüber. Allerdings tritt der gleiche Effekt ein, wie bei der Entlastung der kreisangehörigen Kommunen durch den Einsatz der Ausgleichsrücklage. Der Kreis benötigt Finanzmittel zur Umsetzung der Maßnahmen. Dafür muss er auf bestehende liquide Mittel oder Kredite zurückgreifen. Die Umsetzung der Maßnahmen belastet daher die Finanzrechnung und muss ggf. durch zusätzliche Kredite finanziert werden.

1.4 Haushaltssteuerung

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

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

➔ Feststellung

Dem Ennepe-Ruhr-Kreis liegen zeitnah die Informationen aus den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen für die Haushaltsplanung und -ausführung vor. In einigen Bereichen gibt es Ansätze eines Controlling- und Berichtswesens. Ein einheitliches und flächendeckendes Controlling gibt es nicht. Den Entscheidungsträgern liegen nur begrenzte Informationen zur unterjährigen Steuerung vor. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.

Ein Kreis sollte stets aktuelle Informationen zur Haushaltssituation haben. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kreise die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 53 Abs.

1 KrO i. V. m. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

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

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

Dem **Ennepe-Ruhr-Kreis** gelang es im Betrachtungszeitraum nicht immer die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung einzuhalten. Die Haushaltspläne wurden allerdings in der Regel mit nur wenigen Tagen Verspätung in der jeweiligen Dezembersitzung des Kreistages beschlossen. Die Zuleitung der Jahresabschlüsse des Kernhaushaltes erfolgt nach Aufstellung. Die Einbringung der Jahresabschlüsse des Kernhaushaltes erfolgt regelmäßig im Oktober. Die Feststellungen sind im gesamten Betrachtungszeitraum fristgerecht erfolgt. Seit 2019 ist der Kreis nicht mehr zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Entsprechende Beschlüsse zum Verzicht zur Aufstellung sind getroffen worden. Die Informationen aus den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen liegen demnach zeitnah vor. Sie können als Grundlage für Entscheidungen und zur Steuerung herangezogen werden.

Darüber hinaus werden in den Bereichen Jobcenter, Soziales und Gesundheit sowie für die Beteiligungen jeweils Quartalsberichte erstellt. Für das Jobcenter erhält der Ennepe-Ruhr-Kreis eine Übersicht mit Finanzdaten und Entwicklungen. Es erfolgt eine kurze einseitige tabellarische Gegenüberstellung der Plan- sowie Ist-Werte der letzten zwei Jahre und die Darstellung der Entwicklung des aktuellen Jahres. Ergänzt wird die Tabelle um eine kurze textliche Einschätzung der Entwicklung bzw. Prognose. Das Jobcenter liefert ergänzend monatlich Zahlen, die erste Auskünfte über die Entwicklung liefern. Im Bereich Soziales und Gesundheit erfolgt ein etwas ausführlicheres Finanz- bzw. Fallzahlencontrolling. Es wird ein Plan-Ist-Abgleich erstellt und entsprechende Hochrechnungen vorgenommen. Als Erläuterungen dienen jedoch lediglich die Entwicklung der Fallzahlen sowie -kosten. Im Bericht über die Entwicklungen in den Beteiligungen erfolgt jeweils eine kurze Darstellung der Entwicklung. Eine textliche Ampel soll einen Eindruck über den Stand liefern. Aktuelle Themen und Entwicklungen werden kurz aufgegriffen und erläutert.

In diesen Bereichen fällt ein großer Teil der Aufwendungen des Kreishaushaltes an. Damit wird über einen wesentlichen Teil des Haushaltes Bericht erstattet. Das Controlling- und Berichtswesen ist jedoch selbst in diesen Bereichen kurzgehalten. Der Kreis hält die Berichtserstattung vor dem Hintergrund der geringen Beeinflussbarkeit dieser Aufwendungen für ausreichend. Darüberhinausgehende Finanzberichte werden lediglich vereinzelt dezentral in einigen Fachbereichen erstellt. Ein unterjähriges Controlling im Finanzbereich soll auf Abweichungen im laufenden Haushaltsjahr hinweisen. Ein standardisiertes Vorgehen gibt es hierzu nicht. Vereinzelt und

anlassbezogen werden Ergebnisse aufgearbeitet. Ein einheitliches und ganzheitliches Controlling und Berichtswesen gibt es nicht.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte insbesondere die Berichterstattung für die Verwaltungsführung und politischen Entscheidungsträger ausweiten. Ziel muss es sein, zeitnah alle wesentlichen Fehlentwicklungen erkennen und Gegensteuerungsmaßnahmen auf den Entscheidungsebenen ergreifen zu können.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- ➔ Steigende Personal- und Transferaufwendungen, insbesondere für die Landschaftsumlage sowie soziale Leistungen belasten den Haushalt zunehmend. Diese grenzen den Handlungsspielraum des Kreises ein. Der Haushaltsausgleich kann nur durch steigende Schlüsselzuweisungen und eine steigende Kreisumlage erreicht werden.

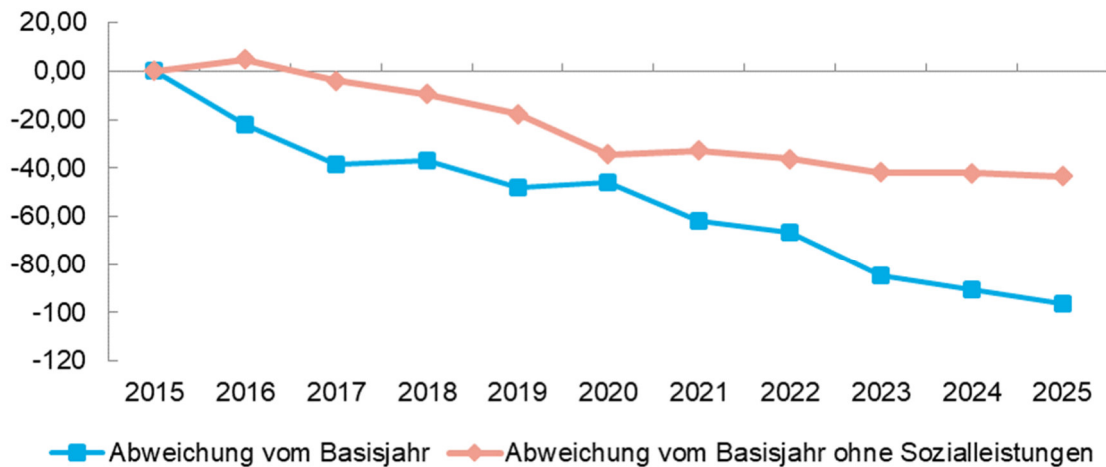
Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG bzw. NKF-CUIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem Ennepe-Ruhr-Kreis ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Ennepe-Ruhr-Kreises langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 12 und 13 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2025



Im Haushaltsplan 2022 des **Ennepe-Ruhr-Kreises** sind keine konkreten Konsolidierungsmaßnahmen erfasst. Nach Auskunft des Kreises wird bei der Planung des Haushaltes darauf geachtet, dass die Aufwendungen möglichst geringgehalten werden. Früher gab es zudem eine Arbeitsgruppe, die sich mit der Haushaltskonsolidierung auseinandergesetzt hat. Zu deren Aufgaben gehörte es Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuzeigen und zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang hat sich diese auch mit der Aufgabenkritik beim Kreis beschäftigt. Aktuell gibt es die Arbeitsgruppe nicht mehr. Seither wird diese Aufgabe wieder verstärkt bei der Haushaltsplanung durch den Finanzbereich wahrgenommen. Mit der Planung des Haushaltes und dessen Ansätze geht nach Angaben des Kreises eine stetige Aufgabenkritik einher. Freiwillige Aufgaben werden hinterfragt und vertragliche Bindung beobachtet.

Ausgehend vom Basisjahr 2015 ist bei der Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse ein stark negativer Trend festzustellen. Die negative Entwicklung ist auf kontinuierlich steigende Aufwendungen zurückzuführen. Neben generell steigenden Aufwendungen sind es insbesondere die Personalaufwendungen sowie die Transferaufwendungen, zu denen u. a. die Landschaftsumlage gehört, die im Betrachtungszeitraum deutlich ansteigen. In den abgeschlossenen Jahren bis 2020 liegt alleine der Anstieg der Personalaufwendungen bei 20,0 Mio. Euro. Der Anstieg der Personalaufwendungen ist neben Tarifsteigerungen auf starke Stellenzuwächse zurückzuführen. Nach den Stellenplänen hat die Anzahl der Stellen von 2015 bis 2020 um 202,7 Stellen bzw. 23,9 Prozent zugenommen. Im Planungszeitraum 2021 bis 2025 wird nochmal von einem Anstieg der Personalaufwendungen um 10,8 Mio. Euro ausgegangen. Wie in den abgeschlossenen Jahren ist dieser auf Stellenzuwächse und Tarifsteigerungen zurückzuführen. Bei den Transferaufwendungen wird ein großer Teil der Aufwendungen durch Erstattungen gedeckt. Die Landschaftsumlage ist jedoch eine der Positionen, die erheblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse der Kreise hat. Im Ennepe-Ruhr-Kreis ist dies ebenfalls festzustellen. Die Umlage steigt in den abgeschlossenen Jahren um 12,3 Mio. Euro an. In den Planjahren ab 2021 bis 2025 wird ein weiterer Anstieg von 33,5 Mio. Euro erwartet. Nähere Ausführungen zum starken Anstieg können dem Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ entnommen werden. Insgesamt zeigt die Entwicklung, dass die tatsächlich geplanten Jahresergebnisse nur aufgrund der steigenden Schlüsselzuweisungen und der steigenden allgemeinen Kreisumlage erreicht werden können.

Der Trend der bereinigten Ergebnisse ohne „Sozialleistungen“ verläuft in den abgeschlossenen Jahren sowie den Planjahren 2021 und 2022 zunächst ähnlich. 2020 gibt es aufgrund des im Kapitel „1.3.3 Ist-Ergebnisse“ beschriebenen Effektes aus der erhöhten Kostenerstattung für die KdU eine Annäherung der Kurven. Ab der mittelfristigen Finanzplanung nimmt die Abweichung zu. Die Begründungen sind im Teilergebnis Soziale Leistungen und in der Landschaftsumlage zu finden. Grundsätzlich steigen die Aufwendungen im Teilergebnis Soziale Leistungen an und aufgrund der nur anteiligen Deckung durch erhaltene Erträge nimmt das Defizit zu. Die Belastung durch die Landschaftsumlage nimmt nach der Planung in den Jahren der mittelfristigen Planung ebenfalls deutlich zu.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat Regelungen für die Ermächtigungsübertragungen getroffen. Diese sind Bestandteil der Haushaltssatzung. Die Regelungen sind jedoch nicht abschließend. Das Verfahren und die Zuständigkeiten sind nicht festgeschrieben. Der Kreistag wird regelmäßig über vorgenommene Übertragungen informiert.

→ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis überträgt vergleichsweise hohe Ermächtigungen. In keinem anderen Vergleichskreis sind die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen so hoch. Im investiven Bereich sind die Übertragungen zudem in einigen Jahren annähernd so hoch wie der Haushaltsansatz oder übersteigen diesen sogar. Die Ansätze und hohe Übertragungen für investive Auszahlungen führen dazu, dass der Ennepe-Ruhr-Kreis die zur Verfügung stehenden Mittel nur im sehr geringen Maße verausgabt.

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

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen in den Haushaltsplänen festgeschrieben. Der § 9 der Haushaltssatzung regelt die grundsätzliche Möglichkeit der Übertragung. Danach können Aufwendungen und Auszahlungen übertragen werden. Über das Verfahren, die Höhe und die Entscheidungsbefugnis sind keine Regelungen enthalten. Eine Dienstanweisung oder Ähnliches gibt es nicht. Der Jahresabschluss enthält nur eine „Kurzübersicht über die in das nächste Haushaltsjahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen“. Der Kreistag wird gesondert über die einzelnen Ermächtigungsübertragungen informiert.

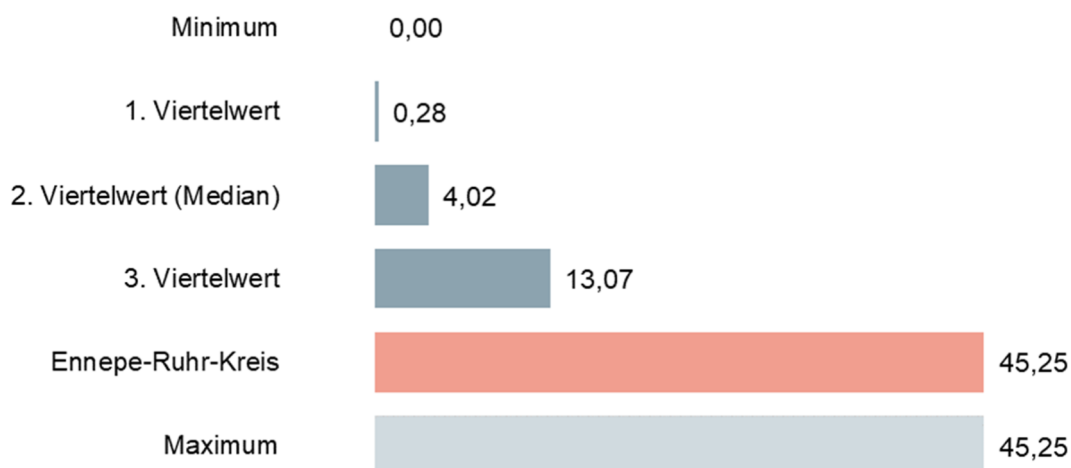
Ordentliche Aufwendungen Ennepe-Ruhr-Kreis 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	471	492	518	541	550	570

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	4,16	4,79	7,34	9,41	12,26	14,66
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,88	0,97	1,42	1,74	2,23	2,57
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	475	497	525	550	562	585
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,88	0,96	1,40	1,71	2,18	2,51
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	504	500	539	544	543	572
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	106	101	103	98,89	96,54	97,93

Der Anteil der Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen im Ennepe-Ruhr-Kreis ist im Vergleich zum fortgeschriebenen Ansatz gering. Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 sind die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen jedoch kontinuierlich angestiegen. Dies ist insbesondere auf die Übertragungen im Bereich der Schulträgeraufgaben (einschließlich Brandschutzsanierung) zurückzuführen. 2021 sind die Übertragungen noch einmal leicht angestiegen.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



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



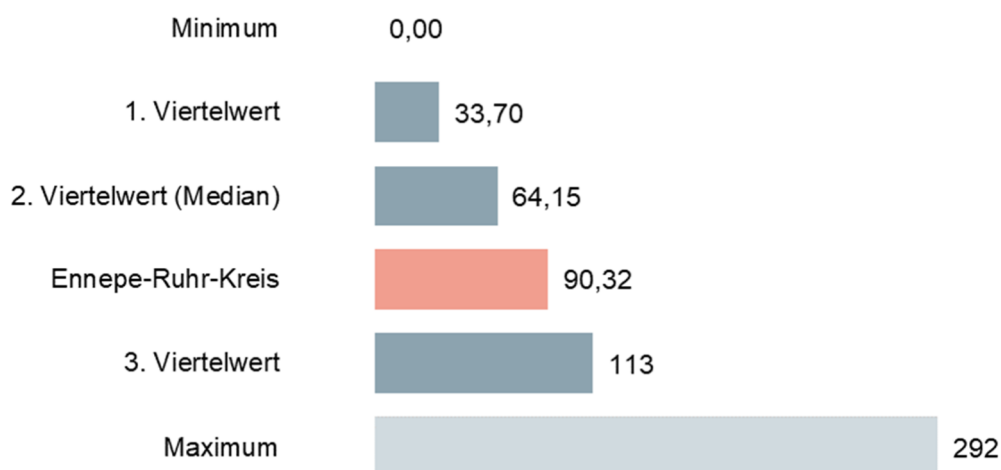
Bereits 2020 ist der Ennepe-Ruhr-Kreis unter den Vergleichskreisen der Kreis mit den höchsten Übertragungen je Einwohner. Die anderen Kreise übertragen deutlich weniger bis hin zu gar keinen Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen ins Folgejahr.

Investive Auszahlungen Ennepe-Ruhr-Kreis 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	5,60	6,32	10,74	27,40	24,88	21,40
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	5,37	5,04	5,02	9,32	24,32	29,27
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	95,80	79,69	46,80	34,03	97,73	137
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	10,97	11,35	15,76	36,72	49,20	50,67
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	48,93	44,35	31,88	25,39	49,43	57,77
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	3,53	2,66	8,54	5,00	14,71	14,57
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	32,23	23,42	54,20	13,61	29,89	28,75

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind noch einmal höher. Die Übertragungen haben im Betrachtungszeitraum deutlich zugenommen und sich von 2015 bis 2020 mehr als verfünffacht. In einigen Jahren sind die Übertragungen annähernd so hoch, wie der ursprüngliche Ansatz des jeweiligen Jahres. 2020 übersteigen die Übertragungen sogar den Haushaltsansatz deutlich. Neben einer Vielzahl von kleineren Übertragungen sind es einige größere Maßnahmen, die zu dem Höchstwert geführt haben.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020



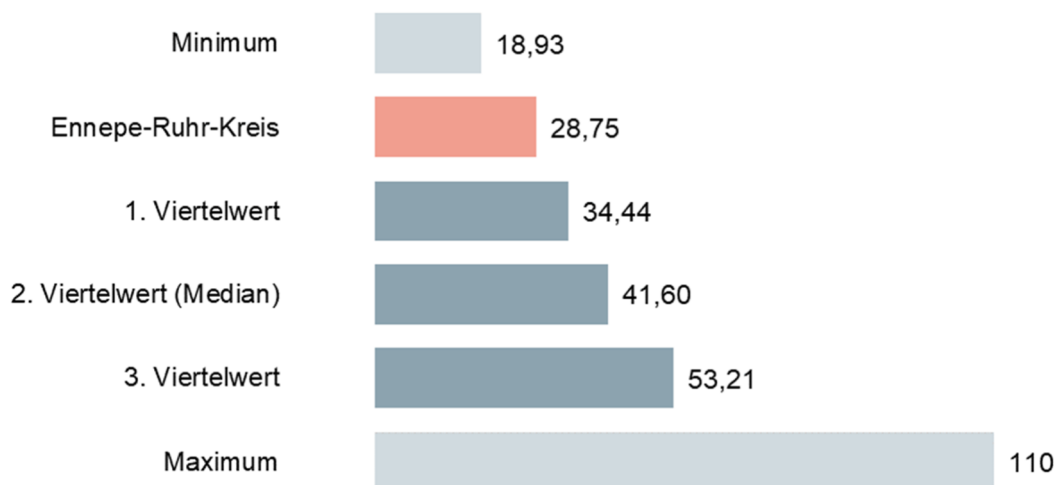
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufgrund des deutlichen Anstieges positioniert sich der Ennepe-Ruhr-Kreis bei den Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen je Einwohner über dem Median.

Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt. Dieser liegt im Ennepe-Ruhr-Kreis durchschnittlich nur bei 30 Prozent. 2018 kam der Kreis sogar nur auf einen Grad von knapp 14 Prozent. Es gelingt dem Ennepe-Ruhr-Kreis in keinem Jahr auch nur ansatzweise die ursprünglich geplanten Mittel zu verausgaben.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Investive Auszahlungen) in Prozent 2020



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



Der Ennepe-Ruhr-Kreis gehört zu den Vergleichskreisen mit den geringsten Graden der Inanspruchnahme. Im gesamten Betrachtungszeitraum sind die Grade der Inanspruchnahme weit unterdurchschnittlich.

Grundsätzlich dürfen nach § 53 KrO NRW i. V. m. § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

Neben den derzeit generellen Problemen, wie personelle Engpässe und geringe Kapazitäten bei den Firmen, ist der geringe Wert nach Auskunft des Kreises vor allem der angesprochenen Tatsache geschuldet, dass große Maßnahmen umzusetzen sind. Diese erfordern lange Planungszeiträume und ziehen lange Abrechnungszeiträume nach sich. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Haushaltsplanungen einen falschen Eindruck vom Umfang der Investitionstätigkeit vermittelt. Dies kann zudem Auswirkung auf die Ermittlung des Kreditbedarfes haben.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung zeitnah realistisch ist.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**

Strategische Vorgaben und Ziele sowie festgeschriebene interne Richtlinien gibt es im Ennepe-Ruhr-Kreis für die Fördermittelakquise noch nicht. Für die Fördermittelakquise nutzt der Kreis verschiedene Quellen und greift auf externe Beratung zurück. Zur Unterstützung der dezentralen Organisationseinheiten und Entwicklung von strategischen Vorgaben sowie Zielen wurde 2022 eine neue Stelle geschaffen.

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

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** verfügt bisher nicht über festgelegte strategische Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Die Fördermittelbeantragung und die Gestaltung der Prozesse sowie der Vorgaben obliegen den dezentralen Organisationseinheiten. Generelle strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise jedoch gerade bei einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung eine noch größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Aufgrund der notwendigen Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Situation der kreisangehörigen Kommunen sind Fördermittel bzw. die Drittfinanzierung von Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Zur Entwicklung von strategischen Vorgaben, Zielen und Rahmenbedingungen hat der Ennepe-Ruhr-Kreis 2022 eine zentrale Stelle geschaffen. Dies soll insbesondere fachbereichsübergreifend unterstützen und agieren. Ziel ist es die Fördermittelakquise weiter zu verbessern und auszubauen.

Aufgrund der sich ständig verändernden und als schwierig bezeichneten Förderlandschaft wird bereits jetzt in den dezentralen Organisationseinheiten eine aktive Recherche bezüglich möglicher Förderungen betrieben. Bei fachübergreifenden Themen soll künftig die zentrale Stelle unterstützen. Einzelfallbezogen wurde zudem externe Beratung in Anspruch genommen. Darüber hinaus wird themenbezogen mit den kreisangehörigen Kommunen zusammengearbeitet.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte sein Vorhaben weiterverfolgen, grundlegende Vorgaben und Ziele zum Umgang mit Fördermitteln sowie deren Akquise aufzustellen. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**

Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Ennepe-Ruhr-Kreis noch nicht. Der Kreis arbeitet an der Einführung. Ein einheitliches, strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde zusätzlich unterstützend dazu beitragen auch künftig Rückforderungen zu vermeiden.

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

Die Fördermittelbewirtschaftung obliegt im **Ennepe-Ruhr-Kreis** ebenfalls den dezentralen Organisationseinheiten. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird vom jeweils zuständigen Bereich überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel den dezentralen Organisationseinheiten. Probleme beim Mittelabruf oder den Verwendungsnachweisen sind nicht bekannt. Rückforderungen von erhaltenen Fördermitteln gab es nur im geringen Umfang, wenn Mittel nicht in Anspruch genommen wurden.

Ein ganzheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es im Ennepe-Ruhr-Kreis nicht. Allerdings gibt es bereits dezentrale und teilweise zentrale Stellenanteile für Fördermittelabwicklung und -controlling. Aufgrund der dezentralen Aufgabenwahrnehmung ist das Control-

ling dort angesiedelt. Damit verbunden soll ein Überblick über Auflagen, Bedingungen und Fristen sein. Dezentral werden daher die Informationen zu den Fördermaßnahmen erfasst. Bei Bedarf werden zudem Zwischennachweise und -berichte zur Projektumsetzung erstellt. Jeder Bereich verfügt über eigene Standards im Berichtswesen. Übergreifende Standards oder ein ganzheitliches, übergreifendes Berichtswesen gibt es noch nicht. Mit diesem Thema wird sich die zentrale Stelle beschäftigen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zusammengefasst werden. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen zentralen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

➔ **Empfehlung**

Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller wichtigen Förderprojekte informiert werden.

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	Dem Ennepe-Ruhr-Kreis liegen zeitnah die Informationen aus den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen für die Haushaltsplanung und -ausführung vor. In einigen Bereichen gibt es Ansätze eines Controlling- und Berichtswesens. Ein einheitliches und flächendeckendes Controlling gibt es nicht. Den Entscheidungsträgern liegen nur begrenzte Informationen zur unterjährigen Steuerung vor. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.	70	E1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte insbesondere die Berichterstattung für die Verwaltungsführung und politischen Entscheidungsträger ausweiten. Ziel muss es sein, zeitnah alle wesentlichen Fehlentwicklungen erkennen und Gegensteuerungsmaßnahmen auf den Entscheidungsebenen ergreifen zu können.	72
F2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis überträgt vergleichsweise hohe Ermächtigungen. In keinem anderen Vergleichskreis sind die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen so hoch. Im investiven Bereich sind die Übertragungen zudem in einigen Jahren annähernd so hoch wie der Haushaltsansatz oder übersteigen diesen sogar. Die Ansätze und hohe Übertragungen für investive Auszahlungen führen dazu, dass der Ennepe-Ruhr-Kreis die zur Verfügung stehenden Mittel nur im sehr geringen Maße verausgabt.	74	E2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung zeitnah realistisch ist.	78
F3	Strategische Vorgaben und Ziele sowie festgeschriebene interne Richtlinien gibt es im Ennepe-Ruhr-Kreis für die Fördermittelakquise noch nicht. Für die Fördermittelakquise nutzt der Kreis verschiedene Quellen und greift auf externe Beratung zurück. Zur Unterstützung der dezentralen Organisationseinheiten und Entwicklung von strategischen Vorgaben sowie Zielen wurde 2022 eine neue Stelle geschaffen.	78	E3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte sein Vorhaben weiterverfolgen, grundlegende Vorgaben und Ziele zum Umgang mit Fördermitteln sowie deren Akquise aufzustellen. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.	79
F4	Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Ennepe-Ruhr-Kreis noch nicht. Der Kreis arbeitet an der Einführung. Ein einheitliches, strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde zusätzlich unterstützend dazu beitragen auch künftig Rückforderungen zu vermeiden.	79	E4.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zusammengefasst werden. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen zentralen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	80

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller wichtigen Förderprojekte informiert werden.	80

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	105	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	20,18	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	34,48	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	7,39	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,31	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	38,38	28,78	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	193	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	105	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	403	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	4,50	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,79	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,15	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	39,75	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	7,81	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	13,17	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,60	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	65,80	47,18	53,55	59,13	68,19	76,08	31

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

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

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020	Ø 2016 bis 2020
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	25,42	27,02	32,03	32,00	34,99	30,29

Tabelle 4: Umlagebedarf Ennepe-Ruhr-Kreis 2015 bis 2020

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen in Mio. Euro	506	501	540	546	544	573
- Erträge in Mio. Euro	479	500	530	550	556	600
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	188	207	216	221	228	235

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umlagebedarf in Mio. Euro	215	208	226	217	216	208
Umlagebedarf je EW in Euro	667	638	696	669	667	643
Umlagevolumen in Mio. Euro	188	207	216	221	228	235
Umlagevolumen je EW in Euro	582	637	665	682	704	725
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	-85,44	-1,44	-31,14	12,78	37,21	82,61
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	87,20	99,77	95,53	102	106	113

Tabelle 5: Umlagebedarfe ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II Ennepe-Ruhr-Kreis 2015 bis 2020

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umlagebedarf in Mio. Euro	215	208	226	217	216	208
+ Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	18,63	1,49	1,64	1,75	1,52	1,43
Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	234	209	228	219	218	210
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	22,14	25,42	27,02	32,03	32,00	34,99
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	1,22	1,53	1,74	2,03	2,16	2,28
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	73,59	78,08	83,00	82,81	82,36	85,91
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	181	155	170	166	165	156
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	562	476	523	512	509	483

Tabelle 6: Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen Ennepe-Ruhr-Kreis 2015 bis 2020

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umlagebedarf in Mio. Euro	215	208	226	217	216	208
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	22,14	25,42	27,02	32,03	32,00	34,99
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	1,22	1,53	1,74	2,03	2,16	2,28
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	73,59	78,08	83,00	82,81	82,36	85,91
+Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-62,30	-84,90	-87,60	-80,84	-83,75	-61,65
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro	101	68,86	81,08	83,51	79,93	93,39
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro	311	211	249	257	246	288

Tabelle 7: Eigenkapital Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	49,91	49,44	39,25	43,40	55,34	82,11
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	49,91	49,44	39,25	43,40	55,34	82,11
Sonderposten für Zuwendungen	57,86	57,80	57,12	56,22	55,41	58,21
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	108	107	96,36	99,62	111	140
Bilanzsumme	345	336	328	359	370	407

Tabelle 8: Schulden Ennepe-Ruhr-Kreis 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	32,45	30,69	29,26	26,56	22,79	21,43
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	2,87	4,19	5,46
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4,89	6,19	7,78	7,32	9,11	11,19
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	14,17	9,47	8,01	5,44	5,18	5,99
Sonstige Verbindlichkeiten	1,72	1,31	3,03	3,08	3,20	2,55
Erhaltene Anzahlungen	0,65	0,65	0,63	2,56	4,49	1,09
Verbindlichkeiten	53,88	48,32	48,72	47,84	48,96	47,71
Rückstellungen	167	167	171	196	201	207
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2,85	2,38	3,34	4,07	3,94	6,28

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Schulden	224	218	223	248	254	261

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	59,06	57,87	56,85	56,89
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	2,87
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	5,71	7,46	9,03	8,40
Sonstige Verbindlichkeiten	16,21	11,31	11,29	8,32
Erhaltene Anzahlungen	3,05	3,14	3,17	5,13
Gesamtverbindlichkeiten	84,02	79,77	80,34	81,61

Tabelle 10: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2019 bis 2020

Grunddaten	2019	2020
Grunddaten Kernhaushalt		
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	48,96	47,71
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00	0,00

Grunddaten	2019	2020
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Grunddaten Beteiligungen*		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	41,93	40,11
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	0,00	0,00
Wenn ja, in welcher Höhe?	nein	nein
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	90,89	87,81

* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-RuhrKreises mbH, EnWohnen GmbH und Verkehrsgesellschaft Ennepe-Ruhr mbH.

Tabelle 11: Instandhaltungsrückstellungen Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Instandhaltungsrückstellungen	0,00	4,54	6,03	5,51	39,56	47,88	45,45	60,56	57,27	51,85

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-27,59	-0,47	-10,13	4,15	12,07	26,78	0,00	0,00	-16,67	-8,65	-2,05
Schlüsselzuweisungen vom Land	22,14	25,42	27,02	32,03	32,00	34,99	37,66	38,37	37,29	38,97	40,80
Allgemeine Kreisumlage	188	207	216	221	228	235	225	231	233	245	256
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Summe Standardbereinigungen	210	233	243	253	260	270	263	269	270	284	297
Saldo der Sondereffekte	-35,44	-9,06	-12,49	-9,80	1,89	4,97	1,47	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-202	-224	-241	-239	-250	-248	-264	-269	-287	-293	-299
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-22,12	-38,74	-37,21	-47,91	-46,01	-62,01	-66,89	-84,88	-90,59	-96,38

Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-202	-224	-241	-239	-250	-248	-264	-269	-287	-293	-299
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-62,30	-84,90	-87,60	-80,84	-83,75	-61,65	-76,19	-72,64	-78,30	-80,00	-81,72
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Jugendamtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landschaftsumlage	73,59	78,08	83,00	82,81	82,36	85,91	88,76	93,93	101	104	107
Saldo Sozialleistungen	-136	-163	-171	-164	-166	-148	-165	-167	-179	-184	-189
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-66,29	-61,33	-70,33	-75,75	-83,98	-101	-99,24	-103	-108	-108	-110
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	4,96	-4,04	-9,45	-17,69	-34,34	-32,94	-36,21	-41,93	-42,03	-43,51

2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung 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.

Zahlungsabwicklung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis beschäftigt sich derzeit mit der Überarbeitung der Regelungen in der Finanzbuchhaltung. Diese entsprechen bereits überwiegend den gesetzlichen Anforderungen. Durch einige Ergänzungen und Anpassungen der bestehenden Regelungen kann der Kreis die Rechtssicherheit erhöhen und zu einer wirtschaftlicheren Haushaltsführung beitragen.

Die betrachteten organisatorischen Regelungen sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Einige Regelungen sollte der Kreis bei der Überarbeitung jedoch überprüfen bzw. ergänzen.

Zur besseren Steuerung und Steigerung der Transparenz sollte das in Teilen vorhandene Controlling um weitere Auswertungen sowie ein kennzahlengestütztes Berichtswesen ergänzt werden.

Dem Ennepe-Ruhr-Kreis gelingt es trotz eines geringen Automatisierungsgrades die Aufgaben der Kreiskasse mit durchschnittlichem Personal- und Sachaufwand zu erledigen. Insbesondere ungeklärte Zahlungseingänge führen jedoch zu unnötigen Mehrarbeiten. Zudem kann die Bearbeitungsweise zu unbemerkten Zahlungsausfällen führen. Trotz einer zeitnahen Abarbeitung besteht Handlungsbedarf. Mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten ergänzend Verbesserungen bei der Bearbeitung erzielt werden. Im Bereich E-Payment arbeitet der Kreis bereits an der Optimierung des Zahlungsverkehrs. Ergänzend könnte der Kreis das Mahnverfahren optimieren und damit eine höhere Aufwandsdeckung erzielen.

Vollstreckung

Der Personalbestand und die Aufwendungen der Vollstreckung im Ennepe-Ruhr-Kreis sind unauffällig. Die Datenlage zum Forderungsbestand der Vollstreckung des Ennepe-Ruhr-Kreises enthält allerdings Unstimmigkeiten. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit war daher nicht möglich. Der Kreis beabsichtigt eine eigene gezielte Betrachtung der Zahlungsabwicklung im Nachgang zur Prüfung durchzuführen.

Nach den vorliegenden Auswertungen kann Folgendes festgehalten werden. Der Aufwandsdeckungsgrad ist aufgrund der Abwicklung der Vollstreckungsforderungen für das Jobcenter hoch. Dennoch ergibt sich Optimierungspotenzial bei den Nebenforderungen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung umfasst die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sowie die effiziente Steuerung.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand von Checklisten. Hierzu stellen wir einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation sowie
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen zur Beurteilung Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

Eine überörtliche Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung fand in fünf Kreisen statt. Darüber hinaus haben wir in allen Kreisen und der StädteRegion Aachen ausgewählte Kennzahlen für das gpa-Kennzahlenset erhoben. Diese Kennzahlen werden im nachfolgenden Bericht über ein Balkendiagramm sowie zusätzlich über ein Streudiagramm dargestellt.

Zudem konnte die gpaNRW zu einzelnen Kennzahlen ergänzend auf die Ergebnisse aus der überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte für das Haushaltsjahr 2018 zurückgreifen. Diese Ergebnisse geben den Kreisen eine zusätzliche Orientierung und werden über ein Streudiagramm dargestellt.

2.3 Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

2.3.1 Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis erfüllt die Anforderungen des § 32 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) nicht vollständig. Derzeit befinden sich die internen Regelungen jedoch in der Überarbeitung. Eine Anpassung der Regelungen in einzelnen Punkten könnte für mehr Rechtssicherheit sorgen und zur wirtschaftlichen Haushaltsführung beitragen.

Ein Kreis stellt eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung sicher, wenn er die Anforderungen nach § 32 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) schriftlich klar definiert und die Einhaltung der Regelungen nachhält.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** verfügt über eine „Dienstanweisung zur Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung (DA Finanzbuchhaltung)“. Diese wurde zuletzt im Oktober 2019 überarbeitet.

Ergänzt werden die Regelungen insbesondere durch

- die „Besondere Geschäftsanweisung für die Zuständigkeitsregelung im Anordnungsweisen, bei den Feststellungsvermerken sowie den Verpflichtungserklärungen (BGA AO)“,
- den „Leitfaden der Kreiskasse zur Bearbeitung von vollstreckbaren Forderungen“,
- den „Leitfaden der Kreiskasse zur Bearbeitung von vollstreckbaren Forderungen des FB IV“,
- die „Besondere Geschäftsanweisung für die Zuständigkeitsregelung im Anordnungsweisen, bei den Feststellungsvermerken sowie den Verpflichtungserklärungen (BGA AO)“,
- die „Besondere Geschäftsanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen (BGA Stundung)“,
- die „Dienstanweisung über die Gewährung und Verwaltung von Handvorschüssen“ sowie
- die „Dienstanweisung zur Nutzung des Gebührenkassenprogramms Top Cash (DA Top Cash)“.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war der Ennepe-Ruhr-Kreis mit der Überarbeitung dieser Regelungen beschäftigt. Neben formellen Anpassungen sind es organisatorische Veränderungen und Umstrukturierungen bei den Arbeitsabläufen, die eine Anpassung erforderlich machen. Der Finanzbereich zeigte sich bereits in den Gesprächen sehr interessiert an einem fachlichen Austausch und möglichen Optimierungspotenzialen, die bei der Überarbeitung der internen Regelungen einfließen können.

Den überwiegenden Teil der **Anforderungen nach § 32 KomHVO NRW** erfüllt der Ennepe-Ruhr-Kreis mit seinen Dienst- und Geschäftsanweisungen. Bei deren Überarbeitung sollte er jedoch nachfolgende Punkte einbeziehen. Der Finanzbereich hat bereits bei den Gesprächen einige Anregungen für die Überarbeitung der internen Regelungen aufgenommen. Die Umsetzung sollte geprüft werden.

In den Regelungen nicht enthalten ist ein konkretes **Zins- und Schuldenmanagement** sowie Vorgaben zum Umgang mit Geldanlagen oder Kreditaufnahmen. In der Praxis wird allerdings eine konkrete Liquiditätsplanung durchgeführt. Zudem berücksichtigt der Kreis bei der Liquiditätsplanung wirtschaftliche Belange und setzt sich gezielt mit dem Finanzbedarf sowie den Kreditgeschäften auseinander. Der Kreis verfügt aufgrund der Kreisumlage und gebildeten Rückstellungen über einen hohen Bestand an liquiden Mitteln. Dem gegenüber steht ein hoher Bestand an Verbindlichkeiten, die in den kommenden Jahren vermutlich stark ansteigen werden. Nähere Ausführungen können dem Teilbericht Finanzen entnommen werden. Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte das Zins- und Schuldenmanagement bei der Überarbeitung der DA Finanzbuchhaltung berücksichtigen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte konkrete Vorgaben zum Zins- und Schuldenmanagement treffen sowie diese festschreiben.

Nach § 32 Abs. 2 KomHVO NRW kann ein Kreis eine Regelung zur Behandlung von **Kleinbeträgen** treffen. Danach kann davon abgesehen werden, Ansprüche von weniger als zehn Euro geltend zu machen, es sei denn, dass die Durchsetzung aus grundsätzlichen Erwägungen geboten ist.

Nach der DA Finanzbuchhaltung des Ennepe-Ruhr-Kreises sollen grundsätzlich alle Ansprüche, auch solche von geringer Höhe, geltend gemacht werden. Auf dieser Grundlage werden alle offenen Forderungen vollstreckt. Der Finanzbereich möchte damit dem Effekt vorbeugen, dass Forderungen nicht in voller Höhe beglichen werden. In anderen Kreisen und Kommunen ist bisher nicht von diesem Effekt berichtet worden. Das Absehen von der Beitreibung von Kleinbeträgen ist der Regelfall. Aus diesen Gründen sollte der Kreis die getroffene Regelung im Rahmen der Überarbeitung der DA Finanzbuchhaltung überdenken. Eine Analyse der Fallzahlen, offenen Forderungen und des zeitlichen Aufwandes zur Bearbeitung ermöglicht eine bessere Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Beitreibung.

Die Möglichkeit der **Ausbuchung von Forderungen** nach § 27 Abs. 4 KomHVO NRW hat der Kreis bisher in seinen Regelungen nicht vorgesehen. Diese soll bei der Überarbeitung der BGA Stundungen aufgenommen werden.

Ergänzend zu § 59 KomHVO NRW sind Regelungen zur **Archivierung und zu Aufbewahrungsfristen** zu treffen. In der DA Finanzbuchhaltung wird bei den Aufbewahrungsfristen auf die gesetzlichen Vorschriften hingewiesen. Die Vernichtung von Unterlagen usw. ist im Ennepe-Ruhr-Kreis nicht abschließend, verbindlich und schriftlich geregelt. Hierzu gehören unter anderem Festlegungen von:

- Aufbewahrungsfristen,
- Freigaben zur Vernichtung sowie
- Verantwortlichkeit und Verfahren.

Die aktuelle Regelung soll nach Auskunft des Finanzbereiches mit der Überarbeitung ergänzt werden.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte schriftlich regeln, wer für die Archivierung und Vernichtung von Belegen und Unterlagen der Finanzbuchhaltung zuständig ist. Er sollte festlegen, in welcher Art und Weise und in welchem zeitlichen Rhythmus diese Aufgabe erledigt und wie die Durchführung dokumentiert wird.

2.3.2 Organisation

➔ **Feststellung**

Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen der Kreiskasse des Ennepe-Ruhr-Kreises sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Im Umgang mit fälligen

Forderungen bestehen noch Optimierungspotenziale. Die Aussetzung der Vollziehung ist bisher nicht geregelt.

Durch eine schriftliche Festlegung von Abläufen, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnissen kann ein Kreis eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerledigung sicherstellen.

Der Finanzbereich des **Ennepe-Ruhr-Kreises** hat den Zahlungseingangsprozess weitgehend **automatisiert**. Der Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen liegt bei 67 Prozent. Verbesserungsmöglichkeiten können durch

- eine Erhöhung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate und
- insbesondere eine Reduzierung der ungeklärten Zahlungseingänge

erreicht werden. In den nachstehenden Kapiteln „2.4.1.3 SEPA-Lastschriftmandate und E-Payment“ und „2.4.1.4 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen“ wird näher darauf eingegangen.

Der Kreis verfügt über ein **konsequentes und automatisiertes Mahnverfahren**. Weitere Ausführungen folgen im Kapitel „2.4.1.5 Mahnläufe“ dieses Berichts.

Im Leitfaden der Kreiskasse zur Bearbeitung von vollstreckbaren Forderungen regelt der Kreis die Möglichkeit der **Ratenzahlung**. Danach hat das Fachamt die Anträge in eigener Zuständigkeit zu prüfen und zu gewähren. Die Vollstreckung leitet dort eingegangene Anträge an die Fachämter weiter. Hierfür enthält der Leitfaden ein Musterschreiben, in dem gleichzeitig die Nebenforderungen der Kreiskasse mitgeteilt werden. Diese sind bei der Ratenvereinbarung zu berücksichtigen. Als Form der Ratenzahlung wird die Stundung in der BGA Stundung näher geregelt. Die BGA Stundung enthält die grundlegenden Regelungen zur Gewährung einer Stundung und beschreibt das Verfahren. Nicht geregelt ist, wie mit der Sollstellung zu verfahren ist.

Bei Anträgen auf Ratenzahlung ist grundsätzlich zwischen der Stundung, der Zahlungserleichterung und der Teilzahlungsvereinbarung zu unterscheiden. Diese Unterscheidung nehmen die örtlichen Regelungen nicht vor.

An eine Stundung sind hohe Anforderungen geknüpft. Gestundet werden dürfen nur Forderungen, bei denen die Einziehung für den Schuldner eine erhebliche Härte bedeuten würde und der Anspruch nicht gefährdet erscheint. Die mit der Vollstreckung beauftragte Stelle erhält regelmäßig Informationen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Schuldners, die demnach ebenfalls in die Entscheidung einzubeziehen sind. Zudem sind für jede Stundung insbesondere bei dezentraler Abwicklung einzelne Ratenpläne zu erarbeiten und Stundungszinsen zu berechnen bzw. zu erheben.

Die Zahlungserleichterung ist eine gesonderte Regelung im Ordnungswidrigkeitengesetz. Nach Rechtskraft der Bußgeldentscheidung entscheidet über die Bewilligung von Zahlungserleichterungen die Vollstreckungsbehörde.

Die Teilzahlungsvereinbarung wird nach § 5 Abs. 2 des Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW (VwVG NRW) von der Vollstreckung ausgesprochen. Sie ist möglich, wenn die Forderung an die Vollstreckung übergegangen ist. Diese kann mehrere Forderungen zusammenfassen. Stundungszinsen sind nicht zu ermitteln. Es fallen Säumniszuschläge an, die automatisch berechnet werden. Die Überwachung der Forderung erfolgt in der Regel durch die Vollstreckungssoftware.

Unter anderem aus wirtschaftlichen Überlegungen sollten Teilzahlungsvereinbarungen Beachtung finden.

→ **Empfehlung**

Die bestehenden Regelungen zur Ratenzahlung von Forderungen sollten ergänzt werden. Dabei sollten wirtschaftliche Überlegungen in die Ausgestaltung einfließen.

Die Vollziehung von Verwaltungsakten kann in Streitfällen (z. B. Widerspruch, Klage) ganz oder teilweise ausgesetzt werden, wenn ernstliche Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit bestehen oder wenn die Vollziehung für den Abgabe- oder Kostenpflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte. Bei der **Aussetzung der Vollziehung** (AdV) eines Leistungsbescheides, Grundlagenbescheides oder anderer vollziehbarer Verwaltungsakte wird im Ergebnis die Fälligkeit eines Anspruches, wie bei der Stundung, hinausgeschoben. Die Forderung ist aber dem Grunde oder der Höhe nach streitig. Eine schriftliche Regelung zum Umgang mit der AdV liegt im Ennepe-Ruhr-Kreis bisher nicht vor.

→ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Zuständigkeiten und das Verfahren im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung schriftlich regeln.

Ebenfalls geregelt ist das **Insolvenzverfahren**. Nach der DA Finanzbuchhaltung bearbeitet die Kreiskasse sämtliche Insolvenzverfahren federführend und ist für die Überwachung der angemeldeten Forderungen zuständig. Die einzelnen dezentralen Organisationseinheiten haben entsprechend mitzuwirken. Angemeldet werden offene Gesamtforderungen ab 500 Euro. Nach Auskunft des Kreises ist die Anzahl der Insolvenzverfahren mit Forderungen des Kreises gering.

Die Anmeldung und Überwachung von Forderungen in einem Insolvenzverfahren verursacht einen nicht unerheblichen Aufwand. Die sich aus einem Insolvenzverfahren ergebenden Quoten für die offenen Forderungen sind meist sehr gering. Daher sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis bei der Überarbeitung der Regelungen prüfen, ob eine Anhebung der Untergrenze zur Anmeldung der Forderungen wirtschaftlich ist.

→ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte bei der Überarbeitung der internen Regelungen eine Überprüfung der Untergrenze für die Anmeldung von Insolvenzforderungen vornehmen.

2.3.3 Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Die Ziele und Kennzahlen im Haushaltsplan des Ennepe-Ruhr-Kreis eignen sich nur eingeschränkt zur Steuerung. Eine teilweise Nachbetrachtung und Feststellung der Zielerreichung erfolgt im Ergebnisbericht zum Jahresabschluss. Der Finanzbereich führt nach eigenen Angaben regelmäßig weitere Auswertungen durch, mit deren Hilfe Risiken frühzeitig erkannt werden sollen. Ein Berichtswesen gibt es dazu nicht.

Ein Kreis sollte entsprechend § 4 KomHVO NRW produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte er Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement eingerichtet haben. Damit kann er u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung des **Ennepe-Ruhr-Kreises** bilden im Haushalt das Produkt 01.08.02 – Zahlungsabwicklung / Vollstreckung. Das Produkt ist der Produktgruppe 01.08 - Finanzbuchhaltung / Zahlungsabwicklung und dem Produktbereich 01 – Innere Verwaltung zugeordnet. Ziele und Kennzahlen werden im Haushaltsplan erst auf Ebene der Produkte abgebildet.

Für das Produkt Zahlungsabwicklung / Vollstreckung sind zwei allgemein gehaltene Ziele definiert:

- Optimierung des täglichen Zahlungsverkehrs und
- Sicherstellung einer wirtschaftlichen Verwaltung des Kassenbestandes.

Die Optimierung des täglichen Zahlungsverkehrs wird mit zwei Unterzielen konkretisiert:

- 100 Prozent Verbuchung aller Zahlungsvorgänge des Zahlungseinganges und
- Stimmigkeit der Tagesabstimmungen auf mehr als 99 Prozent im Jahresdurchschnitt.

Beide Zielsetzungen gelten für die Jahre 2021 bis 2023. Darüber hinaus wurden für diese Jahre weitere Grundinformationen in die Planung aufgenommen:

- Anzahl der zahlungswirksamen Anordnungen (IST),
- Anzahl der Zahlungserinnerungen,
- Anzahl der Mahnungen / Vollstreckungsankündigungen,
- Anzahl der ergehenden Amtshilfeersuchen und
- Personalstellen in Vollzeitäquivalente (Stellenplan).

Die Zielerreichung wird im Ergebnisbericht zum Jahresabschluss dokumentiert. Die Entwicklung der zahlungswirksamen Anordnungen sowie die ergriffenen Maßnahmen werden aufgeführt.

Nach Auskunft des Kreises werden zudem regelmäßig weitere Auswertungen durchgeführt. Sowohl in der Kreiskasse als auch in der Vollstreckung greift der Finanzbereich auf eine Auswertesoftware des Rechnungsprüfungsamtes zurück. Damit werden u. a. die Entwicklungen zum Forderungsbestand beobachtet. Ein Berichtswesen gibt es zu diesen Auswertungen nicht. Sie werden lediglich im Finanzbereich zur Erfassung und frühzeitigen Erkennung negativer Entwicklungen genutzt.

Zur Feststellung der Zielerreichung müssen Ziele hinreichend konkret sein und belastbare Kennzahlen sowie zeitreihen dargestellt werden, die zur Messung der Zielerreichung geeignet sind. Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte aus diesen Gründen sowie zur Transparenz Controllingberichte erstellen. Diese sind Grundlage um auf eintretende Risiken zeitnah reagieren zu können.

Es könnten künftig Kennzahlen aus den nachfolgenden Kapiteln weiter erhoben werden, um Veränderungen und Verbesserungen in der Zahlungsabwicklung sowie der Vollstreckung darstellen zu können. Nachdem es zunächst Probleme bei der Zusammenstellung der benötigten Grundzahlen gab, konnte der Kreis diese Daten doch bereitstellen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte das für die Kreiskasse und Vollstreckung durchgeführte Berichtswesen ausbauen. Dieses muss die Entwicklungen in diesen Bereichen dokumentieren sowie geeignet sein, um die Wirkung von Veränderungen transparent und messbar zu machen.

2.4 Wirtschaftlichkeit

2.4.1 Zahlungsabwicklung

➔ **Feststellung**

Die Einzahlungen je Vollzeit-Stelle sind im Ennepe-Ruhr-Kreis unterdurchschnittlich. Ein wesentlicher Grund dafür ist der sehr geringe Automatisierungsgrad, der zu aufwendigen manuellen Nacharbeiten führt. Insbesondere aufgrund von vielen ungeklärten Zahlungseingänge besteht Optimierungspotenzial.

Die Zahlungsabwicklung eines Kreises sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zeitnah nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

2.4.1.1 Aufwendungen

Die Kreiskasse des **Ennepe-Ruhr-Kreises** setzt 2021 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten 5,14 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,66 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen⁸ in Höhe von 405.366 Euro in 2021.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 2,73 Euro. Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegen die Aufwendungen in einer Spannweite zwischen 1,80 Euro und 4,45 Euro. Zwei der Vergleichskreise haben geringere Aufwendungen und zwei Kreise höhere Aufwendungen je Einzahlung. Im ergänzenden Vergleich mit den kreisfreien Städten liegt der Kennzahlenwert über dem Median, wie das nachfolgende Streudiagramm zeigt.

⁸ Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung beim Kreis abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen wurden die KGST-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

Aufwendungen Zahlungsabwicklung kreisfreie Städte je Einzahlung in Euro 2018



2.4.1.2 Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die ein Kreis zu verwalten hat. Dies umfasst auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel: Eine Einzahlung kann mehrere Forderungen betreffen, daher ist die Zahl der Forderungen nicht relevant. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt werden konnten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden. Ein häufig auftretender Fall ist die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber im sozialen Bereich.

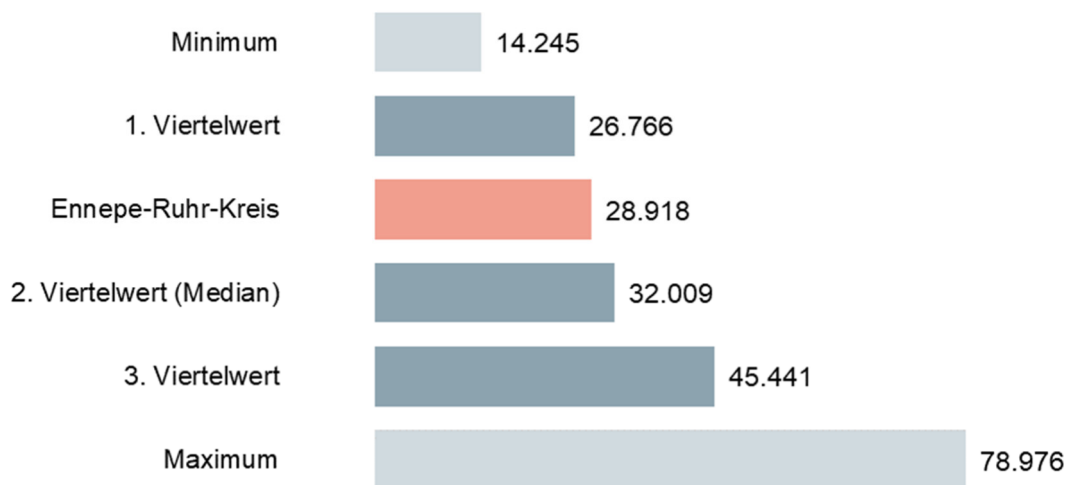
Einzahlungen auf den Geschäftskonten des Ennepe-Ruhr-Kreises 2019 bis 2021

Grundzahlen	2019	2020	2021
Zahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	173.838	142.340	148.636
davon Zahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	71.708	53.667	59.303
davon Zahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	0	0	0
Zahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	0	0	0

* auf Grundlage vorliegender SEPA-Mandate

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne dar. Daher berücksichtigt die gpaNRW sämtliche Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung unabhängig von der einzelnen Aufgabe und stellt sie der Zahl der Einzahlungen gegenüber.

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2021



In den interkommunalen Vergleich sind hier 31 Werte aus den Kreisen und der StädteRegion Aachen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im **Ennepe-Ruhr-Kreis** werden vergleichsweise wenige Einzahlungen je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Positiven Einfluss auf diesen Wert hat grundsätzlich die Höhe des Automatisierungsgrades. Automatisierte Zahlungseingänge gehen über einen elektronischen Kontoauszug ein und werden mit den bestehenden Sollstellungen abgeglichen sowie automatisch zugeordnet. Im Ennepe-Ruhr-Kreis konnten in 2021 auf diese Weise allerdings nur 67 Prozent der Zahlungseingänge bearbeitet werden. In den zwei Jahren zuvor wurden ähnliche Werte erreicht. Im interkommunalen Vergleich der geprüften Kreise ist der Automatisierungsgrad bei nur einem Kreis der fünf Kreise geringer. Zwei der Kreise erreichen sogar Werte knapp unterhalb von 90 Prozent. Diese Werte entsprechen dem Medianwert bei der Prüfung der kreisfreien Städte 2018.

Möglichkeiten, den Anteil weiter zu verbessern, ergeben sich aus

- einer Steigerung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate (vergl. Kapitel „2.4.1.3 SEPA-Lastschriftmandate“ dieses Berichts),
- einem verstärkten Einsatz von E-Payment (vergl. Kapitel „2.4.1.3 SEPA-Lastschriftmandate“ dieses Berichts) sowie
- einer Reduzierung der ungeklärten Ein- und Auszahlungen (vergl. Kapitel „2.4.1.4 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen“ dieses Berichts).

2.4.1.3 SEPA-Lastschriftmandate und E-Payment

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift durch den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten. In Verbindung mit § 7 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW) hat die Behörde die Einzahlung von Gebühren oder sonstigen Forderungen durch Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr gängigen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren zu ermöglichen, das der Art des Verwaltungsverfahrens entspricht, sofern im Rahmen eines elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahrens Gebühren oder sonstige Forderungen anfallen.

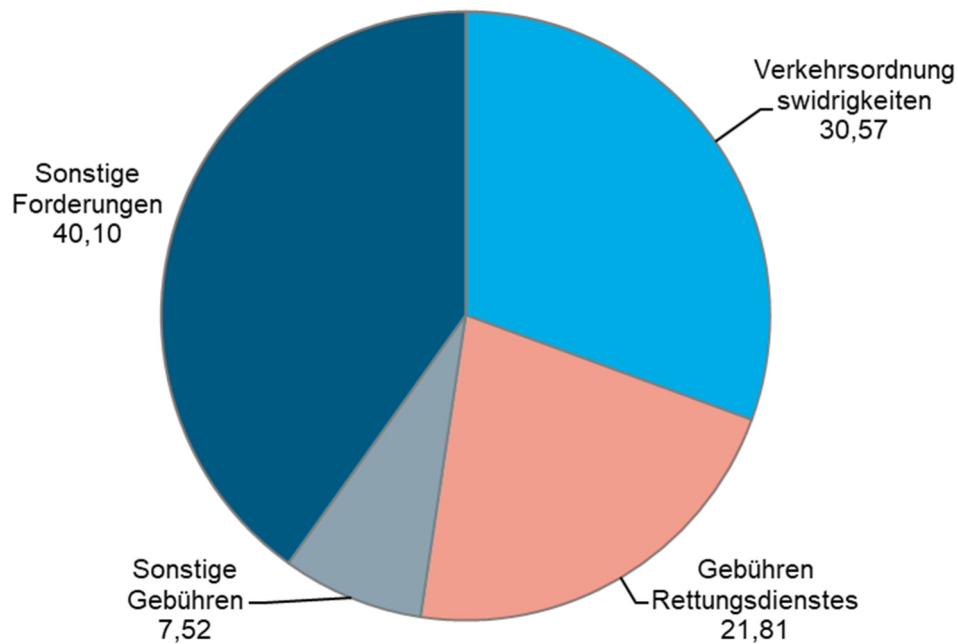
➔ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis nutzt die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift nicht. Diese könnte jedoch in einigen Bereichen zur Reduzierung von Aufwendungen in der Kreiskasse beitragen. Die Bezahlmöglichkeiten über das E-Payment werden im Ennepe-Ruhr-Kreis zurzeit optimiert und vorangetrieben.

Ein Kreis sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige für wiederkehrende Forderungen SEPA-Lastschriftmandate erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch dem Kreis die Überwachung der Zahlungen. Weiterhin sollte ein Kreis die Möglichkeiten des E-Payments anbieten.

Die gpaNRW hat im Folgenden die verschiedenen Arten von Forderungen des **Ennepe-Ruhr-Kreises** im Jahr 2021 nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst. Insgesamt wurden 265.517 Forderungen gemeldet. Diese Forderungen verteilten sich wie folgt:

Forderungen des Ennepe-Ruhr-Kreises verteilt auf verschiedene Forderungsarten in Prozent 2021



Wiederkehrende Forderungen ergeben sich im Regelfall nur im Bereich der Beiträge oder im Einzelfall bei den sonstigen Forderungen. Forderungen aus Beiträgen hat der Ennepe-Ruhr-Kreis nicht. Die sonstigen Forderungen wurden in der Prüfung nicht weiter differenziert. Von der Möglichkeit der Nutzung der SEPA-Lastschrift macht der Kreis keinen Gebrauch. SEPA-Lastschriftmandate liegen demnach nicht vor. Der Kreis begründet diese Entscheidung mit der geringen Anzahl von wiederkehrenden Forderungen sowie der schlechten Erfahrungen aufgrund von häufigen Rücklastschriften.

Die Nutzungsmöglichkeiten und damit die Anzahl der SEPA-Lastschriftmandate ist aufgrund der Forderungsarten der Kreise eingeschränkt. Dies ist in allen Kreisen festzustellen. Demzufolge ist die Möglichkeit, SEPA-Mandate zu generieren, ebenfalls gering. Dennoch sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Jede beglichene Forderung reduziert den Aufwand der Überwachung der Zahlungen und ggf. entstehenden Aufwand für ausbleibende Forderungen sowie ungeklärte Zahlungseingänge. Zudem kann sowohl bei den Kreisen als auch bei den kreisfreien Städten festgestellt werden, dass die Rücklastschriften verschwindend gering sind. Die Rücklastschriften liegen in der Regel deutlich unter einem Prozent.

Neben Verwendung von SEPA-Lastschriftmandaten kann sich E-Payment positiv auf die Bearbeitung und einen offenen Forderungsbestand auswirken. Zudem sind die Kreise nach dem § 7 EGovG NRW verpflichtet, im Rahmen eines elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahrens ein entsprechendes Zahlungsverfahren zu ermöglichen. Im Zusammenhang mit dem OZG beschäftigt sich der Ennepe-Ruhr-Kreis derzeit verstärkt mit der Nutzung von E-Payment. Es wurden bereits Zahlungsverfahren eingeführt. Aktuell arbeitet der Kreis an der Einführung einer Software, die die Zahlungseingänge automatisiert den Sollstellungen zuordnen soll. Damit soll der derzeit noch vergleichsweise große Aufwand reduziert werden. Die aktuelle Dienstanweisung enthält bereits erste Regelungen zum E-Payment. Diese sind jedoch noch zu ergänzen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte seine Entscheidung bezüglich des Verzichts auf Nutzung von SEPA-Lastschrift überprüfen. Zudem sollte der Kreis zeitnah die begonnene Optimierung des E-Payment-Verfahrens vorantreiben.

2.4.1.4 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

➔ **Feststellung**

Eine hohe Anzahl von jährlichen ungeklärten Zahlungseingängen führt zu unnötigen Mehraufwendungen im Bereich der Kreiskasse. Die Abarbeitung der ungeklärten Zahlungseingänge erfolgt zeitnah. Die Überwachung von Forderungen ist lückenhaft und kann zu unbeachteten Zahlungsausfällen führen.

Ein Kreis hat nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW die ihm zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen.

Sobald eine Forderung entsteht, sollte unverzüglich die Sollstellung durch die Fachdienste erfolgen. So ist sichergestellt, dass Forderungen erfasst sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Ungeklärte Zahlungseingänge werden so vermieden.

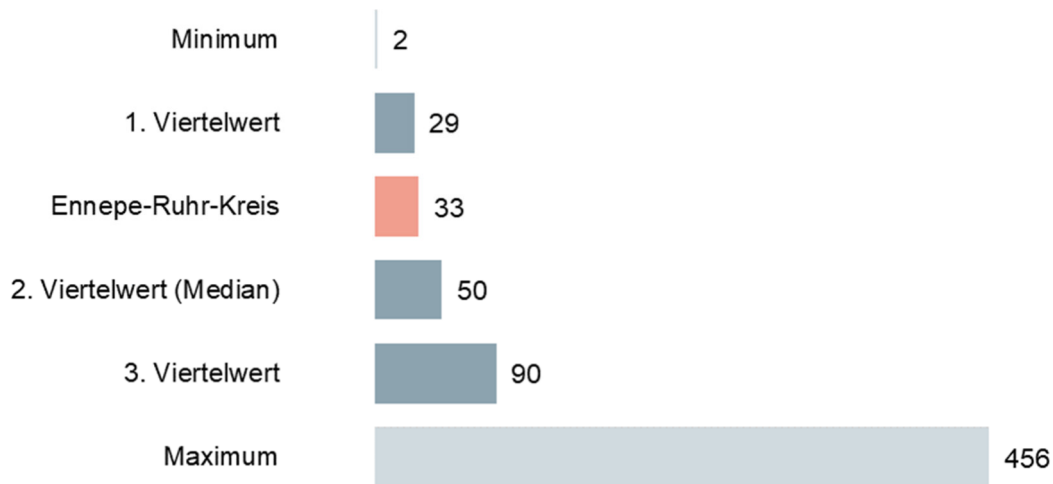
Zum Stichtag 2021 lagen dem **Ennepe-Ruhr-Kreises** 488 ungeklärte Zahlungseingänge vor. 2019 waren es nur 136 ungeklärte Einzahlungen, die nicht zugeordnet werden können.

Nach Auskunft des Kreises sind die ungeklärten Einzahlungen vorwiegend auf fehlende Sollstellungen zurückzuführen. Hier bestehen bereits seit längerer Zeit Probleme, die unnötigen Mehraufwand produzieren. Im November und Dezember 2021 hat der Finanzbereich aufgrund einer Beanstandung des Rechnungsprüfungsamtes die dezentralen Organisationseinheiten aufgefordert, zeitnah ungeklärte Zahlungseingänge zu bearbeiten. Zudem wurde auf die Folgen und den unnötigen Mehraufwand fehlender Annahmeanordnungen hingewiesen. Weiter wurden gezielte Gespräche mit dezentralen Organisationseinheiten geführt.

Im Kapitel „2.3.3 Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling“ ist auf die Zielsetzungen im Haushaltsplan eingegangen worden. Das Ziel der Optimierung des täglichen Zahlungsverkehrs u. a. aufgrund einer 100 prozentigen Verbuchung aller Zahlungsvorgänge am Tag des Zahlungseinganges ist dort festgehalten. Nach Ziffer 1.3 der DA Finanzbuchhaltung sind die Beschäftigten zudem verpflichtet nicht zuordenbaren Zahlungen beschleunigt abzuwickeln.

Um dieser Zielsetzung und der Anforderung aus der DA gerecht zu werden, bedarf es der Mitwirkung der dezentralen Organisationseinheiten. Die Sollstellung ist die Grundvoraussetzung für die Automatisierung von Zahlungseingängen und damit zur Vermeidung von unnötigen manuellen Nacharbeiten. Hinzu kommt, dass ohne eine Sollstellung keine Überwachung und Bearbeitung der Forderungen erfolgt. Bleibt die Zahlung einer solchen Forderung aus, kann dies nur manuell in den dezentralen Organisationseinheiten nachgehalten werden. Es ist daher zu erwarten, dass neben den entstehenden Mehraufwendungen für eingehende Zahlungen auch Zahlungsausfälle für nichterfasste bzw. nachgehaltene Forderungen entstehen.

Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte aus den Kreisen und der StädteRegion Aachen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Anzahl der ungeklärten Zahlungseingänge zum Stichtag ist vergleichsweise gering. Hierfür können zwei Gründe verantwortlich sein. Die tatsächlichen ungeklärten Zahlungseingänge sind gering oder die ungeklärten Zahlungseingänge werden zeitnah abgearbeitet.

Der Finanzbereich des Ennepe-Ruhr-Kreises konnte über eine gesonderte Auswertung die ungeklärten Zahlungseingänge, die in einem Jahr entstanden sind, ermitteln. 2020 waren dies 4.845 Einzahlungen und 2021 beliefen sich diese auf 5.194 Einzahlungen. Der Bestand von insgesamt 488 ungeklärten Zahlungseingängen ist im Vergleich zu den auftretenden Fällen in den einzelnen Jahren gering. Zudem ist ein Großteil der offenen Zahlungseingänge erst seit wenigen Wochen und Monaten fällig. Demnach gelingt es dem Kreis zumindest die eingehenden unklaren Einzahlungen zeitnah zuzuordnen.

➔ Empfehlung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte weiterhin und verstärkt darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Zahlungseingänge reduziert wird. Sobald eine Forderung entsteht, sollte unverzüglich die Sollstellung durch die dezentralen Organisationseinheiten erfolgen.

2.4.1.5 Mahnläufe

➔ Feststellung

Dem Mahnverfahren ist im Ennepe-Ruhr-Kreis eine Zahlungserinnerung vorgeschaltet. Die Erfolgsquote der Zahlungserinnerung ist gering. Sie verzögert das Mahnverfahren und hat eine geringere Aufwandsdeckung zur Folge.

Ein Kreis sollte zeitnah innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte im Zeitraum zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

Sofern für eine Forderung die Zahlung nicht zum Fälligkeitszeitpunkt eingegangen ist, erfolgt beim **Ennepe-Ruhr-Kreis**

- nach neun Tagen eine Zahlungserinnerung,
- nach weiteren 14 Tagen eine Mahnung und
- nach weiteren 21 Tagen die Abgabe an die Vollstreckung.

Aufgrund einer vorgeschalteten Zahlungserinnerung ergeht die Mahnung frühestens 23 Tage nach Fälligkeit der Forderung. Die Zahlungserinnerung ist nach Auskunft des Kreises aufgrund von zwei Überlegungen eingeführt worden. Zum einen werden Nebenforderungen, in diesem Fall die Mahngebühr, bei Zahlung der Hauptforderung nicht weiterverfolgt. Zum anderen hat sich der Kreis an der gängigen Praxis einiger Unternehmen orientiert. Nach Einschätzung des Kreises hat bereits häufig die Zahlungserinnerung einen Zahlungseingang zur Folge, so dass keine Mahnung mehr ergehen muss.

Eine Auswertung der Zahlungserinnerungen und Mahnungen zeigt, dass die Erfolgsquote 2021 jedoch nur bei rund 23 Prozent lag. Nach dieser Auswertung haben gerade einmal 3.126 von 13.543 Zahlungserinnerungen dazu geführt, dass keine Mahnung ergehen musste. Im Vergleich mit den anderen vier Kreisen ergehen in zwei Kreisen mehr und in zwei Kreisen weniger Mahnungen je 10.000 Einwohner. Insgesamt hat der Ennepe-Ruhr-Kreis über 10.000 Mahnungen in 2021 verschickt. Dies zeigt, dass der Ennepe-Ruhr-Kreis trotz der Zahlungserinnerungen noch viele Mahnungen versendet.

Die Mahnung ist nach § 6 Abs. 3 VwVG NRW eine grundsätzliche Voraussetzung für die Vollstreckung von Forderungen. Eine Zahlungserinnerung hingegen ist nicht erforderlich. In vielen Unternehmen wird diese aus Gründen der Kundenfreundlichkeit versandt. Häufig erfolgt dies mittlerweile bereits per E-Mail. Aus Sicht der gpaNRW kann der Prozess des Ennepe-Ruhr-Kreises wirtschaftlicher gestaltet werden. Es sprechen zwei Gründe gegen den Versand einer Zahlungserinnerung. Zum einen verzögert sich der Prozess der Beitreibung, was zur Folge haben kann, dass andere Gläubiger vorrangig bedient werden. Zum anderen verursacht die Zahlungserinnerung trotz Automatisierung unnötige Aufwendungen. Die Möglichkeit eine Zahlungserinnerung per E-Mail zu versenden besteht beim Kreis nicht. Die Mahnung hat zudem im Vergleich zur Zahlungserinnerung den Vorteil, dass eine Mahngebühr von mindestens sechs Euro für die Auslagen erhoben werden kann. In der Regel wird mit der Mahnung auch die Mahngebühr beglichen. Die Einsparungen bei den Zahlungserinnerungen und die erzielten Mahngebühren tragen zur Kostendeckung bei. Der Ennepe-Ruhr-Kreis könnte in diesem Zusammenhang die Regelung zu den Nebenforderungen anpassen und auch Mahngebühren weiterverfolgen.

➔ Empfehlung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte sein Mahnverfahren überdenken. Hierfür wäre es hilfreich entsprechende Kennzahlen zur Beurteilung zu erheben. Durch einen Verzicht auf die Zahlungserinnerung können offene Forderungen grundsätzlich schneller gemahnt und zusätzlich eine höhere Aufwandsdeckung erreicht werden.

2.4.1.6 Zahlungsabwicklung für Dritte

- ➔ Für die Wahrnehmung der Zahlungsabwicklung des Jobcenters erhält die Kreiskasse des Ennepe-Ruhr-Kreises eine Aufwandserstattung. Diese deckt die personellen und sachlichen Kosten, die mit der Aufgabe einhergehen.

Gemäß § 23 Absatz 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) soll eine angemessene Entschädigung für die Wahrnehmung von Aufgabe vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden.

Die Kreiskasse des **Ennepe-Ruhr-Kreises** erbringt keine Leistungen für Dritte im Sinne des GkG NRW. Allerdings nimmt die Kreiskasse neben den ihr gesetzlich übertragenen eigenen Aufgaben die Zahlungsabwicklung für das Jobcenter wahr. Der Ennepe-Ruhr-Kreis ist nach § 6 a Abs. 2 des zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) anerkannter kommunaler Träger der Leistungen nach dem SGB II. Diese Aufgabe nimmt das Jobcenter des Kreises wahr.

Die Abwicklung der Kassengeschäfte des Jobcenters erfolgt durch die Kreiskasse und stellt eine zusätzliche Leistung dar. Hierfür erhält der Ennepe-Ruhr-Kreis eine Aufwandserstattung. Die Personal- und Sachaufwendungen für diese Tätigkeit werden erstattet und über die interne Leistungsverrechnung in der Kreiskasse als Ertrag verbucht.

Erträge aus interner Leistungsverrechnung Zahlungsabwicklung in Euro 2019 bis 2021

	2019	2020	2021
Personal- und Sachkostenerstattung Zahlungsabwicklung ⁹	73.994	77.602	111.799

Aufgrund von Veränderungen bei der organisatorischen Zuordnung der Aufgabe sowie personellen Wechseln kam es zu einem Anstieg der Erträge. 2021 waren rund 1,5 Vollzeit-Stellen mit der Aufgabe betraut.

2.4.2 Vollstreckung

➔ Feststellung

Der Personalbestand und die Aufwendungen in der Vollstreckung sind für die Größe des Ennepe-Ruhr-Kreises unauffällig. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung fehlen jedoch belastbare Daten zum Forderungsbestand.

⁹ Der Ennepe-Ruhr-Kreis erfasst die Sachkostenerstattungen nicht getrennt nach Zahlungsabwicklung und Vollstreckung. Die Erstattung wurde daher im Verhältnis der Personalkosten verteilt.

Ein Kreis sollte die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich durchführen. Dies setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor die Vollstreckung im Außendienst betrieben wird. Auf Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die Vollstreckung für Dritte ist soweit rechtlich möglich wirtschaftlich wahrzunehmen.

Die von einem Kreis versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

2.4.2.1 Aufwendungen

Die Vollstreckung des **Ennepe-Ruhr-Kreises** setzte 2021 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 3,96 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,42 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen¹⁰ in Höhe von 328.664 Euro in 2021.

Die Ermittlung der Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung war nicht möglich. Der Ennepe-Ruhr-Kreis konnte während der Prüfung keine belastbaren Daten zur Anzahl der Vollstreckungsforderungen liefern. Nähere Ausführungen zu den Vollstreckungsforderungen erfolgen im anschließenden Kapitel.

Es kann nur hilfsweise auf weitere Kennzahlen zurückgegriffen werden, um die Höhe der Aufwendungen einzuschätzen. Die Zahl der Vollzeit-Stellen des Ennepe-Ruhr-Kreises je 10.000 Einwohner sowie die Aufwendungen der Vollstreckung je Einwohner liegen unter dem Median. Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle gehört der Ennepe-Ruhr-Kreis zu den Kreisen, die überdurchschnittliche Aufwendungen je Stelle haben. Der Overheadanteil entspricht dem Median.

2.4.2.2 Vollstreckungsforderungen

Vollstreckungsforderungen sind alle von der Mahnung (Zahlungsabwicklung) in die Vollstreckung übergegangenen Forderungen.

Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch Zahlung beglichene Forderung ist eine einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gewertet.

Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig. Viele Vollstreckungsstellen informieren mit einer Vollstreckungsankündigung die Schuldnerinnen und Schuldner über die weitere mögliche Vorgehensweise nach dem Übergang aus der Kreiskasse in die Vollstreckung.

¹⁰ Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung beim Kreis abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen wurden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

➔ **Feststellung**

Die vom Ennepe-Ruhr-Kreis zur Verfügung gestellten Daten zum Forderungsbestand weisen Unstimmigkeiten auf. Korrekturen konnten in der Prüfung nicht zur vollständigen Auflösung dieser beitragen.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung eines Kreises nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Nachdem es dem **Ennepe-Ruhr-Kreis** zunächst nicht möglich war Daten zum Bestand sowie die Veränderungen im Bestand der Vollstreckungsforderungen bereitzustellen, zeigen die aktuell vorliegenden Zahlen weiterhin Unstimmigkeiten. Der Bestand an Vollstreckungsforderungen steigt an, obwohl mehr Fälle abgewickelt werden als neue hinzukommen. Eine Auflösung der Abweichung war im Rahmen der Prüfung nicht möglich. Der Kreis beabsichtigt sich im Nachgang zur Prüfung weiter mit dem Thema auseinanderzusetzen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte den Datenbestand zu den Vollstreckungsforderungen erneut überprüfen. Diesen sollte er anschließend zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung nutzen.

2.4.2.3 Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

➔ **Feststellung**

Der Aufwandsdeckungsgrad der Vollstreckung ist auf Grund der Aufgabenwahrnehmung für das Jobcenter vergleichsweise hoch. Die Mahngebühren und Säumniszuschläge könnte der Kreis noch steigern.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz eines Kreises für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren sowie
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte

gedeckt wird.

Da der **Ennepe-Ruhr-Kreis** über keinen eigenen Vollstreckungs-Außendienst verfügt, entstehen keine Aufwendungen für die Vergütung nach der VollstrVergV. Für die Durchführung der Vollstreckung im Außendienst wird auf das nachfolgende Kapitel verwiesen.

Die Erträge aus der Aufgabenwahrnehmung für das Jobcenter liegen 2021 bei 148.819 Euro. Nähere Erläuterungen dazu können dem Kapitel „2.4.2.6 Vollstreckung für Dritte“ dieses Berichts entnommen werden.

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades des Ennepe-Ruhr-Kreises 2019 bis 2021

	2019	2020	2021
Summe Einzahlungen in Euro	155.915	168.175	204.199
Summe Aufwendungen in Euro	320.701	330.247	332.572
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	48,62	50,92	61,40

Die Vollstreckungsstelle des Ennepe-Ruhr-Kreises hat steigende Aufwandsdeckungsgrade zu verzeichnen. Dies ist auf steigende Erträge für die Aufgabenwahrnehmung für das Jobcenter zurückzuführen. Die Nebenforderungen sind hingegen deutlich rückläufig. In den drei Betrachtungsjahren sind diese um rund 40 Prozent zurückgegangen. Dem Ennepe-Ruhr-Kreis gelang es nachträglich die Nebenforderungen nach den einzelnen Forderungsarten aufzuteilen. Die Nebenforderungen verteilen sich wie folgt:

Aufteilung der Einzahlungen auf Nebenforderungen der Vollstreckung in Euro

Nebenforderungsart	2019	2020	2021
Mahngebühren	38.883	31.664	28.692
Pfändungsgebühren	25.526	19.525	16.365
Säumniszuschläge	1.403	4.454	1.395
Verzugs- und Stundungszinsen	0,00	0,00	0,00
Sonstige Nebenforderungen	12.772	6.858	8.928
Summe der Einzahlungen auf Nebenforderungen	78.584	62.501	46.788

Im Vergleich der geprüften fünf Kreise erzielt der Ennepe-Ruhr-Kreis eine hohe Kostendeckung. Ohne die Erträge aus der internen Leistungsverrechnung für die Aufgabenwahrnehmung des Jobcenters fällt die Kostendeckung jedoch deutlich geringer aus. 2021 liegen die Aufwandsdeckungsgrade in einer Spannbreite zwischen 24,86 und 61,40 Prozent. Ein Vergleich mit den kreisfreien Städten ist aufgrund der völlig unterschiedlichen Forderungsstruktur nicht möglich.

Bei den Nebenforderungen Mahngebühren und Säumniszuschläge bestehen Optimierungspotenziale. Der Ennepe-Ruhr-Kreis könnte die Mahngebühren sowie Säumniszuschläge und damit in Folge die Aufwandsdeckung steigern.

Im Kapitel „2.4.1.5 Mahnläufe“ wird bereits auf die Auswirkung der Zahlungserinnerung auf die Mahngebühren eingegangen. Die Anzahl der Mahnungen je 10.000 Einwohner ist durchschnittlich, obwohl nach Auskunft des Kreises viele offene Forderungen bereits nach der Zahlungserinnerung beglichen werden. Für Zahlungserinnerungen werden keine Gebühren erhoben.

Seitens des Kreises wird auf Probleme bei den Säumniszuschlägen hingewiesen. Das Vollstreckungsmodul der eingesetzten Software berechnet zwar automatisch Säumniszuschläge, je-

doch ist eine entsprechende Schlüsselung der Buchungsstelle Voraussetzung. Hier gibt es auskunftsgemäß Probleme, die dazu führen, dass bei einigen Forderungen keine Säumniszuschläge berechnet und beigetrieben werden. Der Kreis arbeitet an der Behebung des Problems und hat erste interne Gespräche geführt.

Säumniszuschläge sind gesetzlich geregelt und u. a. nach § 18 Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) für Gebühren zu erheben. Damit muss der Kreis diese ebenfalls für einen Großteil seiner Forderungen erheben. Die fehlende bzw. fehlerhafte Schlüsselung der Forderungen muss daher zeitnah behoben werden, damit der Kreis seiner gesetzlichen Verpflichtung nachkommt und zudem zeitnah höhere Nebenforderungen erzielen kann.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte Maßnahmen zur Steigerung der Nebenforderungen ergreifen. Insbesondere bei den Säumniszuschlägen sollte er zeitnah dafür Sorge tragen, dass diese entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung erhoben werden.

2.4.2.4 Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat keinen eigenen Vollstreckungs-Außendienst eingerichtet. Für die Zahl der Amtshilfeersuchen an andere Kommunen konnte der Kreis keinen plausiblen Wert ermitteln.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** ist dazu übergegangen immer mehr eigene Ermittlungen bei offenen Forderungen anzustreben. Dies sieht die gpaNRW grundsätzlich positiv. Der Kreis nutzt dafür nach eigenen Angaben eine Vielzahl von bekannten Informationsquellen. Der eigenständigen Vollstreckung wird viel Bedeutung beigemessen. Die Erfahrungen mit Amtshilfeersuchen sind nach Auskunft des Kreises weniger zielführend. Eigene Ermittlungen führen schneller und häufiger zu positiven Ergebnissen. Vor diesem Hintergrund wird erst nachrangig auf Amtshilfeersuchen zurückgegriffen.

Der Anteil der Amtshilfeersuche an andere Kommunen zur Vollstreckung eigener Forderungen konnte nicht plausibel ermittelt werden. Die zur Verfügung stehenden Auswertungen lassen jedoch einen vergleichsweise hohen Anteil vermuten. Hier sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis überprüfen, ob weiterer Optimierungsbedarf besteht. 2021 liegen die ermittelten Anteile der Vergleichskreise bei etwa 20 Prozent. Ein Vergleich mit den kreisfreien Städten ist aufgrund der völlig unterschiedlichen Forderungsstruktur sowie der örtlichen Nähe zu den Schuldnern nicht möglich.

2.4.2.5 Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

- ➔ Ein Vergleich der Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle kann auf Grundlage der Daten nicht dargestellt werden.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene. Die ermittelten Daten zu den Vollstreckungsforderungen sind im **Ennepe-Ruhr-Kreis** nicht belastbar. Eine Darstellung der Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ist damit nicht möglich. Es wird insbesondere auf die Feststellung und Empfehlung im Kapitel „2.4.2.2 Vollstreckungsforderungen“ verwiesen.

2.4.2.6 Vollstreckung für Dritte

- ➔ Neben der Zahlungsabwicklung nimmt die Kreiskasse auch die Aufgabe der Vollstreckung für das Jobcenter wahr und erhält eine entsprechende Kostenerstattung.

Bereits im Kapitel „2.4.1.6 Zahlungsabwicklung für Dritte“ wird auf Anerkennung des **Ennepe-Ruhr-Kreises** als kommunaler Träger der Leistungen nach dem SGB II eingegangen. Neben der Aufgabe der Zahlungsabwicklung wird auch die Vollstreckung fälliger Forderungen in der Kreiskasse des Ennepe-Ruhr-Kreises wahrgenommen. Diese Aufgabe wurde 2021 rund 1,7 Vollzeit-Stellen zugeordnet. Die Erstattung der Aufwendungen für das Personal sowie die Sachaufwendungen erfolgt ebenfalls über eine interne Leistungsverrechnung.

Erträge aus interner Leistungsverrechnung Vollstreckung in Euro 2019 bis 2021

	2019	2020	2021
Personal- und Sachkostenerstattung Vollstreckung ¹¹	77.331	105.674	148.819

¹¹ Der Ennepe-Ruhr-Kreis erfasst die Sachkostenerstattungen nicht getrennt nach Zahlungsabwicklung und Vollstreckung. Die Erstattung wurde daher im Verhältnis der Personalkosten verteilt.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Ornungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung					
F1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis erfüllt die Anforderungen des § 32 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) nicht vollständig. Derzeit befinden sich die internen Regelungen jedoch in der Überarbeitung. Eine Anpassung der Regelungen in einzelnen Punkten könnte für mehr Rechtssicherheit sorgen und zur wirtschaftlichen Haushaltsführung beitragen.	91	E1.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte konkrete Vorgaben zum Zins- und Schuldenmanagement treffen sowie diese festschreiben.	93
			E1.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte schriftlich regeln, wer für die Archivierung und Vernichtung von Belegen und Unterlagen der Finanzbuchhaltung zuständig ist. Er sollte festlegen, in welcher Art und Weise und in welchem zeitlichen Rhythmus diese Aufgabe erledigt und wie die Durchführung dokumentiert wird.	93
F2	Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen der Kreiskasse des Ennepe-Ruhr-Kreises sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Im Umgang mit fälligen Forderungen bestehen noch Optimierungspotenziale. Die Aussetzung der Vollziehung ist bisher nicht geregelt.	93	E2.1	Die bestehenden Regelungen zur Ratenzahlung von Forderungen sollten ergänzt werden. Dabei sollten wirtschaftliche Überlegungen in die Ausgestaltung einfließen.	95
			E2.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Zuständigkeiten und das Verfahren im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung schriftlich regeln.	95
			E2.3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte bei der Überarbeitung der internen Regelungen eine Überprüfung der Untergrenze für die Anmeldung von Insolvenzforderungen vornehmen.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Ziele und Kennzahlen im Haushaltsplan des Ennepe-Ruhr-Kreis eignen sich nur eingeschränkt zur Steuerung. Eine teilweise Nachbetrachtung und Feststellung der Zielerreichung erfolgt im Ergebnisbericht zum Jahresabschluss. Der Finanzbereich führt nach eigenen Angaben regelmäßig weitere Auswertungen durch, mit deren Hilfe Risiken frühzeitig erkannt werden sollen. Ein Berichtswesen gibt es dazu nicht.	95	E3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte das für die Kreiskasse und Vollstreckung durchgeführte Berichtswesen ausbauen. Dieses muss die Entwicklungen in diesen Bereichen dokumentieren sowie geeignet sein, um die Wirkung von Veränderungen transparent und messbar zu machen.	97
Wirtschaftlichkeit					
F4	Die Einzahlungen je Vollzeit-Stelle sind im Ennepe-Ruhr-Kreis unterdurchschnittlich. Ein wesentlicher Grund dafür ist der sehr geringe Automatisierungsgrad, der zu aufwendigen manuellen Nacharbeiten führt. Insbesondere aufgrund von vielen ungeklärten Zahlungseingänge besteht Optimierungspotenzial.	97			
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis nutzt die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift nicht. Diese könnte jedoch in einigen Bereichen zur Reduzierung von Aufwendungen in der Kreiskasse beitragen. Die Bezahlungsmöglichkeiten über das E-Payment werden im Ennepe-Ruhr-Kreis zurzeit optimiert und vorangetrieben.	100	E5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte seine Entscheidung bezüglich des Verzichts auf Nutzung von SEPA-Lastschrift überprüfen. Zudem sollte der Kreis zeitnah die begonnene Optimierung des E-Payment-Verfahrens vorantreiben.	102
F6	Eine hohe Anzahl von jährlichen ungeklärten Zahlungseingängen führt zu unnötigen Mehraufwendungen im Bereich der Kreiskasse. Die Abarbeitung der ungeklärten Zahlungseingänge erfolgt zeitnah. Die Überwachung von Forderungen ist lückenhaft und kann zu unbemerkten Zahlungsausfällen führen.	102	E6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte weiterhin und verstärkt darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Zahlungseingänge reduziert wird. Sobald eine Forderung entsteht, sollte unverzüglich die Sollstellung durch die dezentralen Organisationseinheiten erfolgen.	103
F7	Dem Mahnverfahren ist im Ennepe-Ruhr-Kreis eine Zahlungserinnerung vorgeschaltet. Die Erfolgsquote der Zahlungserinnerung ist gering. Sie verzögert das Mahnverfahren und hat eine geringere Aufwandsdeckung zur Folge.	104	E7	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte sein Mahnverfahren überdenken. Hierfür wäre es hilfreich entsprechende Kennzahlen zur Beurteilung zu erheben. Durch einen Verzicht auf die Zahlungserinnerung können offene Forderungen grundsätzlich schneller gemahnt und zusätzlich eine höhere Aufwandsdeckung erreicht werden.	105
F8	Der Personalbestand und die Aufwendungen in der Vollstreckung sind für die Größe des Ennepe-Ruhr-Kreises unauffällig. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung fehlen jedoch belastbare Daten zum Forderungsbestand.	105			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die vom Ennepe-Ruhr-Kreis zur Verfügung gestellten Daten zum Forderungsbestand weisen Unstimmigkeiten auf. Korrekturen konnten in der Prüfung nicht zur vollständigen Auflösung dieser beitragen.	107	E9	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte den Datenbestand zu den Vollstreckungsforderungen erneut überprüfen. Diesen sollte er anschließend zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung nutzen.	107
F10	Der Aufwandsdeckungsgrad der Vollstreckung ist auf Grund der Aufgabenwahrnehmung für das Jobcenter vergleichsweise hoch. Die Mahngebühren und Säumniszuschläge könnte der Kreis noch steigern.	107	E10	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte Maßnahmen zur Steigerung der Nebenforderungen ergreifen. Insbesondere bei den Säumniszuschlägen sollte er zeitnah dafür Sorge tragen, dass diese entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung erhoben werden.	109

3. Beteiligungen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises im Prüfgebiet Beteiligungen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Beteiligungen

Der Ennepe-Ruhr-Kreis übt auf drei Beteiligungen einen beherrschenden und auf zwölf Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss aus. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine Beteiligungsgesellschaft gegründet, um hierüber die Beteiligung an einem Energieversorgungsunternehmen (AVU AG) und einem Verkehrsunternehmen (Verkehrsgesellschaft Ennepe-Ruhr mbH, nachfolgend VER GmbH) zu verwalten und zu koordinieren. Es handelt sich um einen steuerlichen Querverbund. Über die Tochterunternehmen der AVU AG bestehen fünf Beteiligungsebenen. Die Beteiligungsstruktur weist eine mittlere Komplexität auf.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen des Ennepe-Ruhr-Kreises ist hoch. Neben der en|wohnen GmbH sind insbesondere die beiden Tochterunternehmen der Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH für den Kreis von höherer wirtschaftlicher Bedeutung. Die Belastungen für den Kreishaushalt durch Ausgleich der jährlichen Fehlbeträge der Beteiligungsgesellschaft sind in den Jahren 2017 bis 2021 erkennbar angestiegen. Angesichts der andauernden Corona-Pandemie und der derzeitigen Energiekrise besteht das Risiko, das sich diese negative Entwicklung weiter fortsetzt.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt der Kreis Ennepe-Ruhr-Kreis in Teilen. Positiv hervorzuheben ist das aktuell optimierte Berichtswesen.

Das Beteiligungsmanagement stand während der Prüfung zeitweise nicht für weitergehende Informationen und Sachauskünfte zur Verfügung. Dadurch fehlten im Verlauf unserer Prüfung teilweise Informationen für eine tiefergehende Prozessanalyse. Der Kreis hat diesbezüglich bereits Maßnahmen umgesetzt und eine neue Aufgabenzuordnung im Beteiligungsmanagement vollzogen.

Nachfolgend zeigen wir weitere Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation des Beteiligungsmanagements und bei der Gremienunterstützung auf. Der Ennepe-Ruhr-Kreis nimmt seine rechtliche und organisatorische Einflussnahme auf die en|wohnen GmbH ausreichend wahr. Im Falle der Beteiligungssteuerung der VER GmbH über die Beteiligungsgesellschaft sehen wir derzeit noch Handlungsmöglichkeiten.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben die Kreise regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen dem Kreis und seinen Beteiligungen, die sich direkt auf den Kreishaushalt auswirken. Folglich sind die Beteiligungen für den Kreis von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung von Kreisen sind zu beachten.

Jeder Kreis ist gehalten, die kommunalrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Beteiligungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten. Daneben sollten die Beteiligungen entsprechend der kommunalen Zielsetzungen geführt und gesteuert werden. Die Entscheidungsträger des Kreises (Kreistag und Verwaltungsführung) tragen diesbezüglich die Verantwortung.

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

Wir untersuchen in diesem Prüfgebiet, wie die Kreise ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben, wie z.B. Berichtswesen oder Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen, wahrnimmt. Außerdem prüfen wir die Einflussnahme des Kreises auf Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einzelner ausgewählter Beteiligungen.

Die Prüfung der gpaNRW

- schafft Transparenz hinsichtlich des Beteiligungsportfolios sowie der Bedeutung der kommunalen Beteiligungen und vorhandener Risiken,
- stellt die gegenwärtige Situation im Bereich des Beteiligungsmanagements dar,
- gibt Empfehlungen zu den Instrumenten der Beteiligungssteuerung an die Hand und
- zeigt konkrete Lücken und mögliche Stellschrauben hinsichtlich der Einflussnahme des Kreises auf.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio des Kreises. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie der Kreis das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Kreistag sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang der Kreis die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unter-

stützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme des Kreises auf seine Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2020 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2020 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

3.3 Beteiligungsportfolio

- ➔ Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die gpaNRW beurteilt die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen. Dazu prüfen wir

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

Die einzelnen zur Beurteilung herangezogenen Parameter werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Neben diesen Parametern fließen stets die Gesamtsituation und individuelle Besonderheiten des Kreises in die Beurteilung ein.

3.3.1 Beteiligungsstruktur

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis übt lediglich auf drei Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss aus. Bei zwölf weiteren Beteiligungen verfügt der Kreis über einen maßgeblichen Einfluss. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine Beteiligungsgesellschaft gegründet, die Anteilseigner eines Verkehrsunternehmens und eines Energieversorgers ist. Hierüber bestehen insgesamt fünf Beteiligungsebenen. Die Beteiligungsstruktur weist eine mittlere Komplexität auf.

Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen und Beteiligungsebenen und die Rechtsformen der Beteiligungen gekennzeichnet. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement steigen mit der Anzahl der Beteiligungen, da mehr Beteiligungen gesteuert und betreut werden und sich im Regelfall auch das Aufgabenspektrum der Beteiligungen vergrößert. Je weiter eine Beteiligung von dem Kreis entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch den Kreis. Neben den inhaltlichen Anforderungen je nach Betätigungsfeld der Beteiligungen (z.B. Strommarkt) sind auch die verschiedenen Rechtsformen mit unterschiedlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Beispielsweise sind die unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften nach HGB und NKF oder auch spezielle Vorschriften wie z. B. bei Krankenhäusern zu beachten. Insoweit steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, das über Fachkompetenz in vielen verschiedenen Bereichen verfügen muss.

Die gpaNRW berücksichtigt bei der nachfolgenden Analyse **alle unmittelbaren Beteiligungen**, unabhängig von der Beteiligungsquote. Zusätzlich erfassen wir - unabhängig von der Beteiligungsebene – die **mittelbaren Beteiligungen** des Kreises ab einer effektiven Beteiligungsquote von mindestens **fünf Prozent**. Daher bleiben einige Minderheitsbeteiligungen, insbesondere der AVU AG, in diesem Bericht außen vor. Ebenso bleibt der Regionalverband Ruhr (RVR) als Regionalplanungsbehörde unberücksichtigt. Insoweit unterscheidet sich unsere Darstellung von den detaillierteren Ausführungen im aktuellen Beteiligungsbericht 2021.

Vor diesem Hintergrund ist der **Ennepe-Ruhr-Kreis** zum Stichtag 31. Dezember 2020 an insgesamt 37 von uns berücksichtigten Unternehmen beteiligt, davon an 15 Beteiligungen unmittelbar. Die Zahl der Mehrheitsbeteiligungen ist mit drei Unternehmen niedrig. Bei zwölf weiteren Beteiligungen kann der Kreis maßgeblichen Einfluss ausüben. Es bestehen insgesamt fünf Beteiligungsebenen.

Die Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen gehalten. Größtenteils handelt es sich um Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH und GmbH & Co. KG). Zudem ist der Kreis Mitglied in vier Zweckverbänden. Bei den betrachteten Beteiligungen zeigt sich eine breite Palette an Geschäftsbereichen, hierzu gehören beispielsweise Aufgaben im Bereich Freizeit und Kultur, Wohnungswirtschaft, öffentlicher Personennahverkehr, Wirtschaft und Regionalplanung. Vor allem betätigt sich der Ennepe-Ruhr-Kreis im Geschäftsbereich Ver- und Entsorgung. Hier liegt eine Besonderheit des Kreises, da dieser eine Beteiligungsgesellschaft gegründet hat, die Aktionär der Aktiengesellschaft für Versorgungsunternehmen (AVU AG) ist. Bei der AVU AG handelt es sich um ein Versorgungsunternehmen für Wasser, Strom und Erdgas, das zur Aufgabenwahrnehmung zahlreiche Tochterunternehmen führt. Ebenso hält die Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH (nachfolgend „Beteiligungsgesellschaft“) Anteile an der Verkehrsgesellschaft mbH (VER GmbH). Es handelt sich um einen steuerlichen Querverbund.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen des Ennepe-Ruhr-Kreises wie folgt auf:

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2020

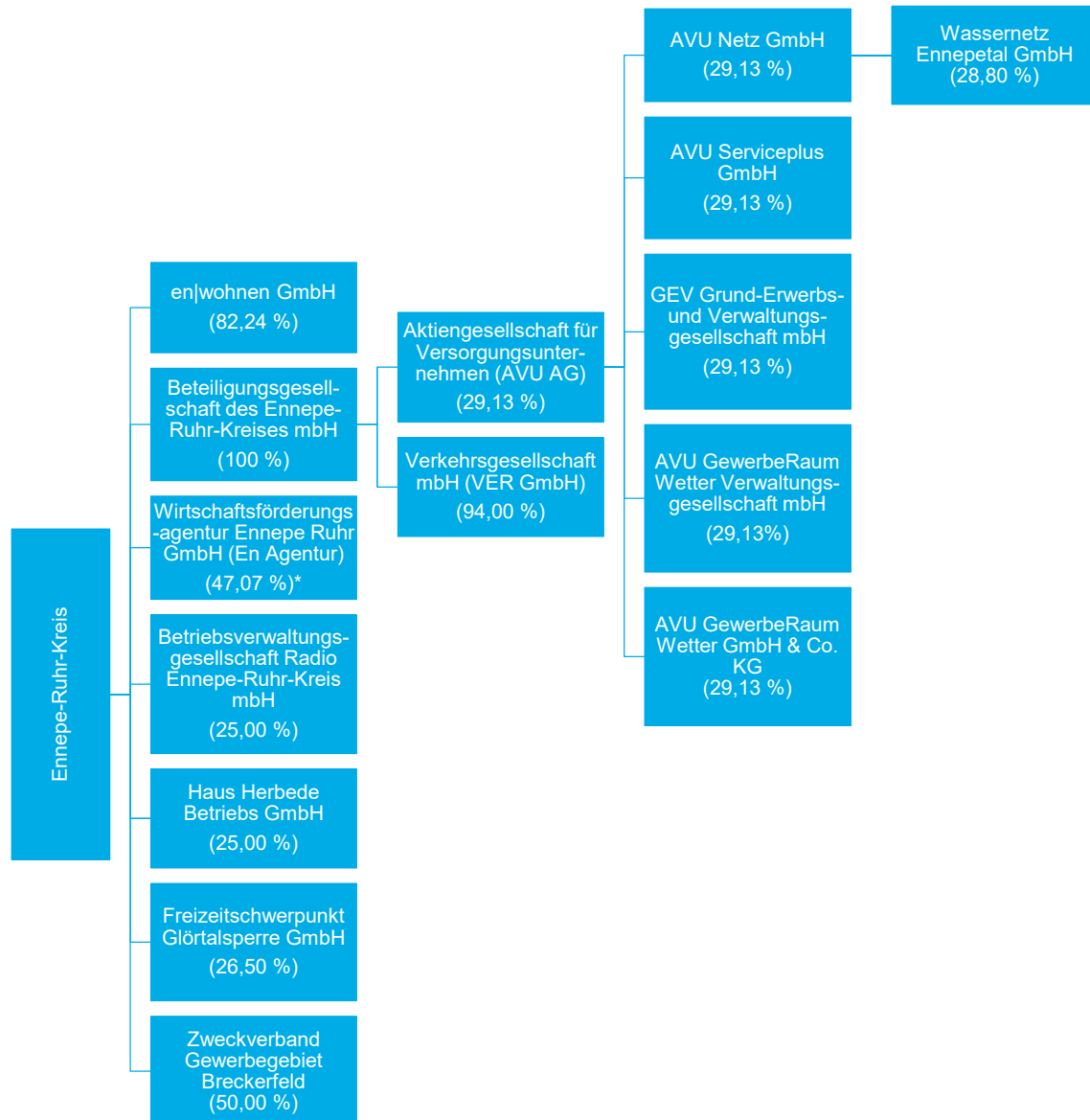


Grundsätzlich sind durch den Kreis bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann der Kreis einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat er bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die Interessen des Kreises zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung

für den Kreis. Daher untersuchen wir nachfolgend diejenigen Beteiligungen, an denen der Kreis mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Bei dem Ennepe-Ruhr-Kreis handelt es sich zum 31. Dezember 2020 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹² von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2020



¹² Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive (durchgerechnete) Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend vom Kreis, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

* Der Ennepe-Ruhr-Kreis hält hiervon 38,0 Prozent unmittelbar; hinzugerechnet werden mittelbare Anteile der AVU AG sowie deren Tochter, der AHE GmbH, sowie mittelbare Anteile der VER GmbH an der En Agentur.

Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur haben sich nach 2020 nicht ergeben.

3.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- ➔ Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen des Ennepe-Ruhr-Kreises ist hoch. Neben der en|wohnen GmbH sind die beiden Tochterunternehmen der Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH, die AVU AG und die VER GmbH, für den Kreis von höherer wirtschaftlicher Bedeutung.

Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des Kreishaushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des Kreishaushaltes. Darüber hinaus stellen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften, die der Kreis seinen Beteiligungen gewährt, zusätzliche Risiken für den Kreishaushalt dar. Beispielsweise kann im Falle einer Insolvenz der Beteiligung die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen ausfallen bzw. der Kreis kann zu Verpflichtungen aus Bürgschaften herangezogen werden. Je höher die Risiken und Auswirkungen auf den Kreishaushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den Kreishaushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Kommunale Beteiligungen halten im Vergleich zum Kreishaushalt oft hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerten. Neben ertragsstarken Beteiligungen gibt es auch Beteiligungen, die durch hohe Aufwendungen belastet sind. Auch dies ist in die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung einzubeziehen. Denn auch ohne bzw. nur mit geringen Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen können Beteiligungen für den Kreis von Bedeutung sein. In kommunalen Konzernstrukturen werden beispielsweise Gewinne eines Unternehmens zur Deckung von Verlustbetrieben genutzt.

Die Auswirkungen auf den Kreishaushalt des **Ennepe-Ruhr-Kreises** stellen sich wie folgt dar:

Auswirkungen auf den Kreishaushalt in Tausend Euro

Art der Erträge und Aufwendungen	2017	2018	2019	2020
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	0	0	0	0
- Aufwendungen aus Zuschüssen, Umlagen und Verlustübernahmen	11.548	11.819	13.864	13.705
= Ergebnisbelastung/-entlastung	-11.548	-11.819	-13.864	-13.705

Der Ennepe-Ruhr-Kreis erzielt aus seinen Beteiligungen selbst keine Erträge aus Gewinnausschüttungen oder Dividenden. Die Dividenden aus der AVU AG verbleiben bei der Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises GmbH bzw. dienen zur anteiligen Deckung der Verluste der VER GmbH.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis trägt die verbleibenden Verluste der Beteiligungsgesellschaft. Die Fehlbeträge der Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich angestiegen. Hintergrund ist folgender: Während die Dividenden aus der AVU AG im Betrachtungszeitraum um rund 0,8 Mio. Euro gesunken sind, sind zeitgleich die Verluste der VER GmbH um rund 2,0 Mio. Euro angestiegen. Hieraus ergeben sich zunehmend Belastungen für den Kreishaushalt.

Der Umfang der zu leistenden Zuschüsse und Umlagen liegt 2020 bei rund 1,1 Mio. Euro jährlich. Es handelt sich vorwiegend um Zahlungen an das „Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Westfalen AöR“, die En Agentur und die Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr GmbH.

Neben den oben genannten Aufwendungen ergeben sich weitere Auswirkungen auf den Kreishaushalt aus Bürgschaften:

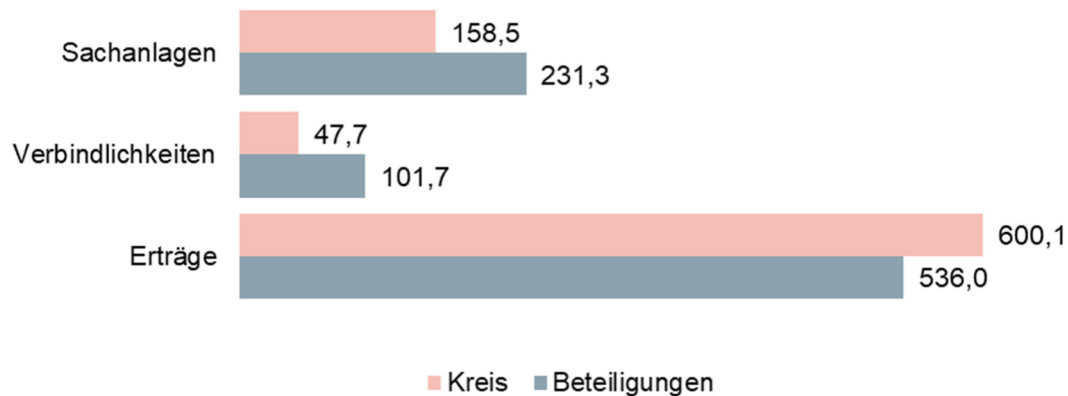
Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019	2020
Bürgschaften (Stand 31.12.)	970	970	920	920
Gesamtsumme	970	970	920	920

Die oben aufgeführte Bürgschaft hat der Kreis für die en|wohnen GmbH erteilt. Angesichts der bisher soliden wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft besteht nur ein geringes Risiko.

Neben den direkten Auswirkungen auf den Kreishaushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen des Ennepe-Ruhr-Kreises anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2020.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen¹³ in Mio. Euro zum 31. Dezember 2020



Zum Zeitpunkt dieser Auswertung lagen der Jahresabschluss 2020 der neu gegründeten Wassernetz Ennepetal GmbH (Tochtergesellschaft der AVU Netz GmbH) nicht vor. Daher blieben die wirtschaftlichen Daten dieser Beteiligung außen vor. Außerdem konnten keine Angaben zu den Erträgen und Aufwendungen der AVU GewerbeRaum Wetter GmbH & Co. KG gemacht werden, so dass auch diese unberücksichtigt geblieben sind.

Die Beteiligungen des Kreises halten deutlich mehr Sachanlagevermögens als der Ennepe-Ruhr-Kreis selbst. Das Sachanlagevermögen verteilt sich auf verschiedene Beteiligungen. Zu nennen ist zunächst die AVU Netz GmbH, eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der AVU AG mit 137,2 Mio. Euro. Es handelt sich zumeist um Versorgungsanlagen des Netzbetreibers für Strom-, Gas- und Wassernetze. Die en|wohnen GmbH hält 45,8 Mio. Euro in Form von Grundstücken und Immobilien. Die AVU Serviceplus GmbH als Wärme- und Stromlieferant bilanziert Versorgungsanlagen von insgesamt 19,4 Mio. Euro.

Die Verbindlichkeiten in den Beteiligungen sind mehr als doppelt so hoch wie die Verbindlichkeiten des Ennepe-Ruhr-Kreises. Die AVU AG hat 2020 zumeist Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und aus Lieferungen und Leistungen von insgesamt 38,1 Mio. Euro. Bei der en|wohnen GmbH bestehen Verbindlichkeiten in ähnlicher Höhe von 35,1 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich größtenteils um Kreditverbindlichkeiten. Bei der AVU Serviceplus GmbH bestehen Verbindlichkeiten von 17,5 Mio. Euro.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis verfügt über mehrere ertragsstarke Beteiligungen, wenngleich der Kreis selbst wie dargestellt hieraus keine Erträge erwirtschaftet. Die betrachteten Beteiligungen erzielen jährlich annähernd so hohe Erträge wie der Kreishaushalt. Besonders ertragsstark ist die AVU AG mit Erträgen von 318,1 Mio. Euro, gefolgt von der AVU Netz GmbH mit 165,3 Mio. Euro. Zumeist handelt es sich um Umsatzerlöse aus dem Verkauf von Strom, Wasser und Gas. Die AVU AG erzielt darüber hinaus Erträge aus Gewinnabführungsverträgen, aus Beteiligungen und aus Wertpapieren und Ausleihungen. Hierzu zählt insbesondere der Jahresüberschuss der AVU Netz GmbH aufgrund des bestehenden Ergebnisabführungsvertrags. Die VER GmbH erwirtschaftet 2020 Erträge – maßgeblich Einnahmen aus dem Linienverkehr - von 33,5 Mio. Euro.

¹³ nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

Insbesondere die folgenden Beteiligungen sind somit für den Ennepe-Ruhr-Kreis wirtschaftlich bedeutend:

- AVU AG,
- VER GmbH und
- en|wohnen GmbH.

3.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der kreiseigenen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen. Des Weiteren ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Kreistag als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

3.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

➔ Feststellung

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entsprach bisher überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben. Im Zuge unserer Prüfung hat der Ennepe-Ruhr-Kreis bereits Handlungsbedarfe erkannt und Maßnahmen ergriffen.

Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten voraus. Hilfreich ist eine gewisse Nähe zur Verwaltung, um diese bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Unter Berücksichtigung des Beteiligungsportfolios ist eine ausreichende Personalausstattung entsprechend den sich hieraus ergebenden Anforderungen an das Beteiligungsmanagement Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement und eine effektive Beteiligungssteuerung.

Um die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wirksam erfüllen zu können, sind konzernweite Regelungen hinsichtlich der Einbindung des Beteiligungsmanagements in die Entscheidungen und Strategien der Unternehmen erforderlich. Zudem sollte das Beteiligungsmanagement die Voraussetzungen einer guten Unternehmensführung innerhalb des Konzerns schaffen. Hierzu sind eine Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen (Public Corporate Governance Kodex) sowie eine Beteiligungsrichtlinie notwendig.

Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen betreiben. Hierzu zählen u.a. grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen. Die Daten sollten zentral und digital vorgehalten werden, um steuerungsrele-

vante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Die Datenvorhaltung ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat das Beteiligungsmanagement zentral im Sachgebiet 80/1 – Kreisentwicklung, Mobilität und Klimaschutz des Amtes 80 angesiedelt. Die Facheinheit gehört zum Fachbereich II für Finanzen, Kreisentwicklung und Bildung. Das Sachgebiet 80/1 ist bisher für sämtliche Aufgaben des Beteiligungsmanagements zuständig. Nur im Falle einzelner Beteiligungen, wie z. B. dem Abfallwirtschaftsverband EKOCity erfolgt eine dezentrale Beteiligungsverwaltung in anderen Facheinheiten der Kreisverwaltung. Soweit das Beteiligungsmanagement Unterlagen benötigt, werden diese bei den anderen Sachgebieten nachgefragt. Zudem ist vereinbart, dass das Beteiligungsmanagement dem Amt 20 (Finanzen) alle wesentlichen Unterlagen weiterleitet, die dort für den Jahres- bzw. Gesamtabschluss benötigt werden. Zuständig ist hier das Sachgebiet 20/1 Finanzen und Liegenschaften. Das Beteiligungsmanagement und das Amt 20 streben hierbei grundsätzlich eine digitale Datenweitergabe und Datenvorhaltung an.

Der Kreis hat dafür Sorge getragen, dass Vertreter der Verwaltungsführung in allen Gremien der Mehrheitsbeteiligungen sowie auch der AVU AG vertreten sind. Der Kreiskämmerer bzw. die Kreiskämmerin ist Mitglied im Aufsichtsrat der en|wohnen GmbH und der VER GmbH. Die Vertretung in der Gesellschafterversammlung der en|wohnen GmbH übernimmt regelmäßig die Kreisdirektorin bzw. der Kreisdirektor. Der Landrat führt den Vorsitz im Aufsichtsrat der AVU AG, hier übernimmt die Kreisdirektorin bzw. der Kreisdirektor das Mandat in der Hauptversammlung.

Die Geschäftsführung der Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH wird durch zwei Geschäftsführer bzw. Geschäftsführerinnen wahrgenommen. Diese Aufgabe obliegt derzeit der Kreiskämmerin, bisher gemeinsam mit der Leitungskraft des Amtes 80 der Kreisverwaltung. Der Prokurist der Gesellschaft ist parallel für die Aufgabenerledigung des Beteiligungsmanagements in der Kreisverwaltung zuständig.

2022 ist es im Beteiligungsmanagement jedoch zu personellen Ausfällen gekommen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Kreis im Beteiligungsmanagement bisher keine Vertretungsregelung eingerichtet hatte. Dies trifft auch für die Geschäftsführung der Beteiligungsgesellschaft zu. Dadurch blieben im Jahr 2022 wesentliche Aufgaben unerledigt. Davon war auch unsere Prüfung betroffen. Zwischenzeitlich hat das Sachgebiet 20/1 hilfsweise dringende Aufgaben des Beteiligungsmanagements übernommen. Durch organisatorische und personelle Veränderungen wird zudem die Aufgabe des Beteiligungscontrollings nunmehr im Amt 20/1 wahrgenommen. Auch für die Geschäftsführung der Beteiligungsgesellschaft richtet der Kreis derzeit eine dauerhafte Vertretungsregelung ein. Die Amtsleitung im Bereich Kreisentwicklung, Planung und Mobilität wurde bereits intern neu besetzt.

Zukünftig will der Ennepe-Ruhr-Kreis das Beteiligungsmanagement neu aufstellen. Das Beteiligungsmanagement soll federführend im Sachgebiet 80/1 verbleiben, das Beteiligungscontrolling aber zukünftig dauerhaft im Sachgebiet 20/1 erfolgen. Hierzu hat der Ennepe-Ruhr-Kreis im Sachgebiet 20/1 bereits eine neue Stelle eingerichtet und plant, diese zeitnah auszuschreiben.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die benötigten Personalkapazitäten für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement zeitnah überprüfen. Die Personalkapazitäten – auch hinsichtlich einer Vertretung – sollten so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung jederzeit gewährleistet ist.

Die zur Unterstützung ersatz- bzw. hilfsweise eingesetzten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verfügen über keinen direkten Zugriff auf die Beteiligungsdaten. Daher sind Geschäftsberichte, Jahresabschlüsse, Sitzungsprotokolle sowie weitere Unterlagen teilweise nicht verfügbar oder nur mit großem Zeitaufwand zusammenzustellen. Zudem fehlt teilweise der schnelle Zugriff auf wesentliche Gesellschaftsverträge und Wirtschaftspläne bedeutender Beteiligungen.

Grundsätzlich sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis für alle Beteiligungen die relevanten Grunddaten vorhalten. Hierzu zählen insbesondere die Jahresabschlüsse und Prüfberichte. Darüber hinaus sollten Gesellschaftsverträge und weitere langfristige und besondere Verträge (z. B. Ergebnisabführungsverträge, Bürgschaften, Konsortialverträge) sowie Wirtschaftspläne bedeutender Beteiligungen kurzfristig verfügbar sein. Welche Beteiligungen aus Sicht des Kreises bedeutend sind, liegt im eigenen Ermessen. Eine erste Orientierung kann hierbei sein, auf welche Beteiligungen der Kreis beherrschenden oder zumindest maßgeblichen Einfluss hat.

Außerdem sollten die Gremienbeschlüsse der Beteiligungen gesammelt und archiviert werden, in denen der Kreis im jeweiligen Gremium vertreten ist. Hierbei hat es sich bei anderen Kommunen als hilfreich erwiesen, die Sitzungsprotokolle der ggf. zahlreichen Gremiensitzungen in einem elektronischen Sitzungsdienst zu dokumentieren. Hierüber könnten alle Beteiligten bei Bedarf auf die Unterlagen zugreifen. Unbedingt sollte der Kreis sicherstellen, dass das Beteiligungsmanagement über alle Beschlüsse und Entwicklungen zeitnah informiert ist. Das Beteiligungsmanagement im Sachgebiet 80/1 hat aktuell Zugriffsrechte erhalten, um regelmäßig auf die in einer Cloud vorgehaltenen Daten und Dokumente der VER GmbH Einsicht zu nehmen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für alle Unternehmen die grundlegenden Unternehmensdaten, Jahresabschlüsse und Sitzungsunterlagen im Beteiligungsmanagement möglichst zentral, digital und laufend aktuell vorhalten. Die Gesellschaftsverträge sowie weitere wichtige Verträge sowie die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen sollten ebenso zentral archiviert werden, um kurzfristig verfügbar zu sein.

➔ **Empfehlung**

Der Informationsfluss zum Beteiligungsmanagement sollte auch in Vertretungsfällen dauerhaft gewährleistet sein.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat weder einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) implementiert noch eine Beteiligungsrichtlinie erlassen. Es bestehen nach jetzigem Kenntnisstand auch keine sonstigen Vereinbarungen, die den Rahmen für die Führung öffentlicher Unternehmen festlegen oder Wertmaßstäbe innerhalb des Konzerns formulieren. Zwischen dem Beteiligungsmanagement und den Beteiligungen getroffene Vereinbarungen sind nicht schriftlich hinterlegt. Dadurch sind einige Prozessabläufe derzeit zu klären, zu überprüfen und ggf. neu festzulegen.

Ein Kodex zur verantwortungsvollen Steuerung öffentlicher Unternehmen schafft hierbei grundsätzlich Transparenz und fördert die effiziente Zusammenarbeit aller Akteure. Ein PCGK wie

auch eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen durch Transparenz und Kontrolle dabei, das öffentliche Interesse und die Ausrichtung der Unternehmen am Gemeinwohl abzusichern. Durch mehr Öffentlichkeit und Nachprüfbarkeit wird das Vertrauen in Entscheidungen aus Verwaltung und Politik weiter gestärkt. Verbindliche Standards unterstützen auch die Arbeit des Beteiligungsmanagements.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen, z. B. zur Informationsbereitstellung und Datenvorhaltung festlegen und sich damit einen eigenen Handlungsrahmen geben. Der Informationsaustausch und damit verbundene Qualitätsstandards sollten mit den jeweiligen Geschäftsführungen verbindlich geregelt werden. Dies kann durch eine Beteiligungsrichtlinie, im Gesellschaftsvertrag oder durch gemeinsame Leitlinien erreicht werden.

3.4.2 Berichtswesen

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat sein Berichtswesen 2022 neu aufgestellt und deutlich verbessert. Das Berichtswesen entspricht damit den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Kreises ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die Entscheidungsträger des Kreises rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und dem Kreis sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Kreistag.

Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an den Kreistag durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabschluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Kreistag einen ausreichenden Überblick über alle Beteiligungen und deren wirtschaftliche Entwicklung geben.

Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Kreistag über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Kreistag unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für den Kreis erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Kreistag als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Erstellen des Beteiligungsberichtes

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat es in den Jahren 2011 bis 2018 versäumt, jährlich einen Beteiligungsbericht gem. § 53 Abs. 1 Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) i. V. m §117 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) als Anlage des Gesamtabchlusses zu erstellen. Hierdurch fehlten den Entscheidungsträgern wesentliche Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung. Erst ab dem Berichtsjahr 2019 hat der Kreis erneut begonnen, jährlich Beteiligungsberichte zu verfassen und dem Kreistag zur Kenntnis zu geben.

Auch nach neuer Rechtslage ist der Kreis nach § 116 Absatz 1 GO NRW grundsätzlich verpflichtet, einen Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht aufzustellen. § 116a Absatz 1 GO NRW ermöglicht jedoch eine Befreiung hiervon, soweit die im Gesetz festgelegten Tatbestände vorliegen und der Kreistag einen entsprechenden Beschluss fasst. Dann hat der Kreis gemäß § 116a Absatz 3 i. V. m. § 117 GO NRW stattdessen einen Beteiligungsbericht zu erstellen.

Der Kreis hat für die Jahre 2019 bis 2021 jeweils überprüft und festgestellt, dass die Befreiungstatbestände gem. § 116 a GO NRW gegeben sind. Der Kreistag hat entsprechend für die Jahre 2019 bis 2021 jeweils entschieden, von dieser Regelung Gebrauch zu machen und auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses zu verzichten. Auch zukünftig hat der Kreistag jährlich darüber zu entscheiden, ob die Befreiungstatbestände zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses gem. § 116a Absatz 2 Satz 1 GO NRW vorliegen. Der Beschluss ist für jedes Haushaltsjahr bis zum 30. September des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu fassen.

Die Beteiligungsberichte 2019 und 2020 hat das im Sachgebiet 80/1 angesiedelte Beteiligungsmanagement erstellt. Im Zuge der Neuorganisation des Beteiligungsmanagements hat diese Aufgabe für 2021 das zukünftige Beteiligungscontrolling im Sachgebiet 20/1 übernommen.

Der Beteiligungsbericht 2019 ist am 28. Juni 2021 in den Kreistag eingebracht worden. Damit erreichten den Kreistag Informationen zu den Beteiligungen nicht mehr ausreichend zeitnah. Grund hierfür ist einerseits der verzögerte Beschluss des Kreistages gem. § 116 a GO NRW für den Gesamtabschluss 2019 im Dezember 2020. Hinzu kommt, dass das Beteiligungsmanagement die Herausgabe des neuen gesetzlichen Musters des Beteiligungsberichtes gem. § 133 Abs. 3 Nr. 6 GO NRW abgewartet hat. Dieses ist im April 2021 veröffentlicht worden (Anlage 32 der Verwaltungsvorschriften, Muster zur GO NRW und zur Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW)). Über den Beteiligungsbericht 2020 hat der Kreistag am 13. Dezember 2021 entschieden. Der Beteiligungsbericht für das Berichtsjahr 2021 wird dem Kreistag wiederum in der letzten Dezembersitzung 2022 zur Kenntnis gegeben. Es besteht demnach ein Zeitintervall von einem Jahr zwischen Berichterstattung und Stichtag. Damit erhalten die Kreistagsmitglieder angemessen zeitnah Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung aller Beteiligungen.

Berichtsinhalte

Die Beteiligungsberichte 2019 und 2020 entsprechen noch nicht den Anforderungen nach § 117 Absatz 2 GO NRW i. V. m. § 53 KomHVO NRW und weichen teilweise deutlich von dem neuen Muster ab. Im Vergleich hierzu hat der Kreis mit dem Beteiligungsbericht 2021 die Berichterstattung deutlich überarbeitet und in jeder Hinsicht optimiert. Hierzu geben wir nachfolgend ein paar Beispiele:

- Die grafische Übersicht der Beteiligungen wurde auf (fast) alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen erweitert. Die Beteiligungsquote wird in der Grafik angegeben. Der Verzicht auf die Darstellung von Kleinstbeteiligungen ist sinnvoll und nachvollziehbar.
- Die nachfolgenden Tabellen bieten einen detaillierten Überblick über das Beteiligungsportfolio des Kreises durch Angaben zur Rechtsform, zum Anteil am Stammkapital und zu Geschäftsbereichen und Jahresergebnissen.
- Wesentliche Aspekte der Beteiligungsstruktur des Kreises werden durch weitere Grafiken visuell aufbereitet und erläutert.

- Die Darstellung der wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen enthält alle wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen, auch der Beteiligungen untereinander.
- Entsprechend dem Muster erfolgen anschließend Einzeldarstellungen zu allen unmittelbaren und wesentlichen mittelbaren Beteiligungen.
- Bei der Darstellung der Geschäftsentwicklung konnte der Informationsgehalt deutlich erhöht werden. Der Kreis erläutert u.a. die Entwicklung wesentlicher Bilanzpositionen sowie der Jahresergebnisse und stellt Besonderheiten heraus. Ebenso werden Chancen und Risiken hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Beteiligung in den Blick genommen.

Unterjähriges Berichtswesen

Das im Sachgebiet 80/1 angesiedelte Beteiligungsmanagement hat regelmäßig Quartalsberichte erstellt und im Kreisausschuss hierzu in nichtöffentlicher Sitzung berichtet. Zwischen dem Berichtszeitpunkt und dem Stichtag zum Quartalsende liegen in der Regel acht bis zehn Wochen, je nach dem Sitzungsplan des Kreisausschusses. Aufgrund der aktuellen Personalvakanz ist eine Berichterstattung zum 30. Juni 2022 entfallen. Für das 3. Quartal 2022 hat das zukünftige Beteiligungscontrolling im Sachgebiet 20/1 diese Aufgabe übernommen.

Auch in Bezug auf die unterjährige Berichterstattung stellt der Kreis sich derzeit neu auf. Dies trifft nicht nur die Berichtsinhalte zu, sondern auch auf die zeitlichen Abstände der Berichterstattung. Zukünftig sollen die unterjährigen Berichte auf die Stichtage 30. Juni und 30. September begrenzt werden, um ausreichend aktuelle Informationen zur Verfügung zu haben und vermitteln zu können. Diese Entscheidung ist insbesondere vor dem Hintergrund des geringen Umfangs wesentlicher Beteiligungen nachvollziehbar.

Der aktuelle Quartalsbericht zum 30. September 2022 (Q 3) konzentriert sich auf eine ausführliche Berichterstattung zur Entwicklung der folgenden drei Beteiligungen:

- en|wohnen GmbH,
- Verkehrsgesellschaft Ennepe-Ruhr mbH und die
- AVU Aktiengesellschaft für Versorgungs-Unternehmen.

Im Falle der übrigen Beteiligungen erfolgen anlassbezogene Darstellungen soweit wesentliche Vorgänge oder Entwicklungen vorliegen. Diese Konzentration auf wesentliche Beteiligungen ist konsequent und zielführend.

Die Informationen und Daten zur en|wohnen GmbH beziehen sich auf das 2. Quartal 2022, da die abschließenden Zahlen zum 3. Quartal noch nicht vorlagen. Die en|wohnen GmbH erhebt grundsätzlich keine Zahlen zum 1. Quartal eines Jahres, da zu diesem Zeitpunkt der Aussagegehalt zu gering ausfällt.

Im Q3-Bericht hat der Kreis auch die Darstellung der Kennzahlen erkennbar verbessert. Erstmals werden die erhobenen Kennzahlen definiert, erläutert und hierzu Orientierungswerte formuliert. Darüber hinaus wird die Entwicklung der Kennzahlen über einen Zeitraum von fünf Jahren grafisch dargestellt und Auffälligkeiten benannt.

Der Quartalsbericht beinhaltet eine Prognose des Jahresergebnisses auf Grundlage der Quartalsdaten. Die Entwicklung wesentlicher Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung (u.a. Erträge, Personal- und Materialaufwand) bereitet das Beteiligungscontrolling außerdem grafisch auf. Der Darstellungszeitraum umfasst die Daten aus dem ersten Quartal 2020 bis zum dritten Quartal 2022. Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung und Bewertung der aktuellen Entwicklungen.

Gegenüber den bisherigen Quartalsberichten wird zukünftig auf sich wiederholende Informationen zu allen Beteiligungen verzichtet. Insgesamt hat der Kreis damit seine unterjährige Berichterstattung quantitativ und qualitativ deutlich aufgewertet. Durch die Datenaufbereitung mithilfe von Controlling-Instrumenten hat der Kreis eine gute Grundlage zur Beteiligungssteuerung unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Faktoren geschaffen. Das Beteiligungscontrolling plant, die Berichtsinhalte der Quartalsberichte kontinuierlich zu evaluieren und auszubauen.

3.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

➔ Feststellung

Die Unterstützung der Gremienmitglieder entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben.

Die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen müssen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Fehlendes Wissen und Informationen kann neben haftungsrechtlichen Konsequenzen für einzelne Vertreterinnen und Vertreter auch zu Fehlentscheidungen der Vertreterinnen und Vertreter führen. In der Folge kann dies negative wirtschaftliche Auswirkungen für die Beteiligung haben und/oder dazu führen, dass Zielsetzungen des Kreises keine Beachtung finden. Schließlich kann dies auch finanzielle Auswirkungen für den Kreis durch beispielsweise geringere Gewinnausschüttungen und höhere Verlustübernahmen oder Zuschüsse haben.

Die Gremienvertreter und -vertreterinnen (aus Verwaltung und Politik) sollten über ein ausreichendes Wissen über ihre Aufgabe (z.B. Rechte und Pflichten ihrer Mandatsausübung) und notwendiges Fachwissen (z.B. Aufgabe der Gremien, rechtliche Hintergründe, wirtschaftliche Kenntnisse, branchenspezifische Kenntnisse etc.) verfügen. Durch das Beteiligungsmanagement sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Gremienvertreterinnen und -vertreter sich dieses notwendige Wissen aneignen können. Hierzu sollten durch das Beteiligungsmanagement regelmäßige Schulungen der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter angeboten werden. Für fachliche und inhaltliche Fragen, auch zu einzelnen Beteiligungen, sollte das Beteiligungsmanagement als Servicestelle zur Verfügung stehen.

Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien haben bei ihrer Entscheidungsfindung gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i.V. m. § 113 GO NRW die Interessen des Kreises zu berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise des Kreises kennen und in ihre Entscheidungen einfließen lassen.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** bietet den Gremienvertretern und -vertreterinnen regelmäßig nach den Kommunalwahlen und im Falle eines Mandatswechsel Schulungen an. Die Organisation erfolgt über das Landratsbüro. Der Ennepe-Ruhr-Kreis gibt keine Schulungsinhalte vor. Die Auswahl der Themen ist den beauftragten Referenten überlassen. Diese orientieren sich in der Regel an aktuellen Themen und Entwicklungen im Gesellschafts- und Kommunalrecht.

Die fachliche Qualifikation der Gremienmitglieder hat durch eine Änderung der GO NRW aktuell an Bedeutung gewonnen. Der Gesetzgeber hat mit der neuen Regelung des § 113 Abs. 6 GO NRW konkrete Regelungen zur Sachkunde und Fortbildung von Gremienmitgliedern getroffen. Bereits seit längerem werden von Aufsichtsratsmitglieder bereits Mindestkenntnisse erwartet, um gewöhnliche Geschäftsvorgänge verstehen und sachgerecht bewerten zu können.¹⁴ Danach sind Kenntnisse über Rechte und Pflichten des Aufsichtsratsmitgliedes ebenso erforderlich wie u.a. (Fach-)Kenntnisse, die ermöglichen, Führungsentscheidungen wirtschaftlich und rechtlich zu beurteilen.

Gem. § 113 Abs. 6 GO NRW müssen nunmehr alle Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über die erforderliche betriebswirtschaftliche Sachkunde und Erfahrung verfügen, um ihr Mandat wahrzunehmen und die Geschäftstätigkeit der Beteiligungen beurteilen und überwachen zu können. Der Gesetzgeber hat diesbezüglich für Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen die Pflicht zur regelmäßigen Fortbildung gesetzlich verankert. Zur Unterstützung soll die Gemeinde den Gremienmitgliedern ermöglichen, regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen.

Im Falle der Vorgabe „betriebswirtschaftliche Sachkunde und Erfahrung“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Es besteht für den Kreis somit ein Beurteilungsspielraum bei der Entscheidung, welche Kenntnistiefe für welche Beteiligung erforderlich und angemessen ist. Auch hinsichtlich der Frage, in welcher Weise der Kreis bei der Pflicht zur Fortbildung unterstützt, besteht Handlungsspielraum. Der Kreis kann z. B. selbst Fortbildungsveranstaltungen im Kreistag anbieten oder diese durch Dritte durchführen lassen. Auch der Besuch externer Veranstaltungen ist denkbar.

Eine Pflicht der Gemeinde bzw. des Kreises zur Kostenübernahme ist im Gesetz nicht formuliert. Diesbezüglich sollte der Kreis gleichwohl entscheiden, ob und in welcher Form Kosten für den Besuch von Fortbildungen der Gremienmitglieder übernommen werden sollen. Hierüber kann der Kreistag einen Beschluss fassen oder dies in der Hauptsatzung regeln. Der Kreis könnte die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen auch unterstützen, indem er geeignete Schulungsangebote von Drittanbietern für ihre jeweilige Gremientätigkeit empfiehlt.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte festlegen, in welcher Weise er die Gremienmitglieder zukünftig dabei unterstützt, an Fortbildungen teilzunehmen, um die gesetzlich geforderte „betriebswirtschaftliche Sachkunde und Erfahrung“ zu erlangen. Hierzu sollte das Beteiligungsmanagement des Ennepe-Ruhr-Kreises die Auswahl der Schulungen bzw. der Schulungsinhalte aktiv mitgestalten.

Laut Auskunft des Ennepe-Ruhr-Kreises sichtet das Beteiligungsmanagement in der Regel die Tagesordnungen der Gremiensitzungen ihrer Beteiligungen und verfasst Stellungnahmen ggf.

¹⁴ Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 15. November 1982 (II ZR 27/82- juris, NJW 1983, 991).

mit Beschlussempfehlungen. Betrachtet werden grundsätzlich die Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsratssitzungen der wesentlichen Beteiligungen (VER GmbH, AVU AG und en|wohnen GmbH). Stellungnahmen werden fallbezogen verfasst; im Vordergrund steht die Bewertung wirtschaftlicher und rechtlicher Auswirkungen auf den Kreishaushalt. Die Stellungnahmen werden nach Auskunft des Kreises den jeweiligen Gremienmitgliedern zur Verfügung gestellt. Aufgrund der erläuterten Personalsituation hat der Kreis diese Aufgabe allerdings momentan zurückstellen müssen.

Daneben wird auf Ebene der Fachbereichsleiterkonferenz über wesentliche Vorgänge aus den Beteiligungen berichtet. Durch einen regelmäßigen Austausch zwischen der Kreiskammerin und dem Beteiligungsmanagement und dem Beteiligungscontrolling stellt der Kreis zukünftig sicher, dass alle relevanten Informationen aus den Gremien zeitnah das Beteiligungsmanagement erreichen.

Eine weitere wesentliche Aufgabe des Beteiligungsmanagements sollte es sein, die in den Gremiensitzungen getroffenen Entscheidungen nachzuverfolgen.

➔ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte die in den Gremiensitzungen getroffenen Entscheidungen nachhalten und hierzu die Sitzungsprotokolle sichten, auswerten und archivieren.

3.5 Prüfung der Einflussnahme des Kreises bei ausgewählten Beteiligungen

Nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW darf sich ein Kreis u.a. nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit des Kreises steht. Auch Art und Umfang der energiewirtschaftlichen Betätigung wird ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit des Kreises abhängig gemacht (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 107a Abs. 1 GO NRW). Bei Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts darf sich der Kreis nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 108 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW). Nach § 9 Abs. 1 KrO NRW haben die Kreise ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Gemeinden und der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen. Insoweit sind auch Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden regelmäßig zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

Anhand ausgewählter Beteiligungen wird in diesem Kapitel nachvollzogen, wie die konkrete Beteiligung seitens des Kreises gesteuert bzw. die Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Kreises sichergestellt wird. Einbezogen werden hierbei auch vorhandene Regelungen im Public Corporate Governance Kodex und der Beteiligungsrichtlinie.

Die Auswahl der nachfolgend betrachteten Beteiligungen orientiert sich an den im Kapitel 2.3.2 benannten wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen.

Näher betrachtet werden die beiden nachfolgenden Beteiligungen

- en|wohnen GmbH und
- VER GmbH.

3.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis stellt die Einflussnahme bei der en|wohnen GmbH und der VER GmbH durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen rechtlich sicher.

Der Kreis sollte rechtlich sicherstellen, dass er bei seinen Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der KrO NRW i. V. m. der GO NRW bzw. der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW). Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat der Kreis seinen Einfluss nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte er entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.

3.5.1.1 en|wohnen GmbH

Rechtliche Situation

Aufgabe und öffentlicher Zweck der en|wohnen GmbH ist eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung. Zu diesem Zweck errichtet, erwirbt, vermittelt, bewirtschaftet und betreut die Gesellschaft Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen.

Weitere Anteilseigner der en|wohnen GmbH sind die Städte Wetter, Sprockhövel, Gevelsberg, Ennepetal und Breckerfeld, die AVU AG und die GEBAU Immobilien AG. Diese Anteile liegen – mit einer Ausnahme von 2,19 Prozent - jeweils unter 1,0 Prozent. Darüber hinaus hält die Gesellschaft eigene Anteile von 12,75 Prozent.

Gesellschaftsorgane

Organe des Unternehmens sind die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Der Gesellschaftsvertrag ermöglicht eine Geschäftsführung durch einen oder mehrere Geschäftsführer oder Geschäftsführerinnen. Derzeit führt ein Geschäftsführer die Geschäfte der Gesellschaft. Der Aufsichtsrat besteht gem. § 10 des Gesellschaftsvertrages aus neun Mitgliedern. Es handelt sich um einen fakultativen Aufsichtsrat. Der Gesellschaftsvertrag regelt in § 19 Abs. 3 g), dass die Gesellschafterversammlung die Aufsichtsratsmitglieder wählt und abberuft. Tatsächlich entsendet der Kreistag alle neun Mitglieder in den Aufsichtsrat. Damit wird der Einfluss des Kreises gem. § 113 Abs. 3 GO NRW faktisch sichergestellt. Ein Vertreter muss der Landrat oder ein von ihm vorgeschlagener Bediensteter des Kreises sein (§ 113 Abs. 2 Satz 2 GO NRW). Aktuell ist dies der Kreiskämmerer bzw. die Kreiskämmerin. Zuletzt hat der Kreistag am 21. Oktober 2020 hierzu einen entsprechenden Beschluss gefasst (Druckvor-

lage Nr. 075/2020). Laut Gesellschaftsvertrag richtet sich der Stimmanteil in der Gesellschafterversammlung nach den Geschäftsanteilen: je fünfzig Euro Geschäftsanteil entspricht einer Stimme.

Zustimmungsvorbehalte

Nach § 14 Abs. 5 des Gesellschaftsvertrages sind die Aufsichtsratsmitglieder gegenüber dem entsendenden Gremium weisungsgebunden. Die gem. § 108 Abs. 5 Nr. 1 a) bis d) GO NRW festgelegten Mindestvorgaben hinsichtlich der Beschlussrechte der Gesellschafterversammlung werden im Gesellschaftsvertrag beachtet. Danach beschließt die Gesellschafterversammlung u.a. über den Wirtschaftsplan, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Bilanzgewinnes.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Die Geschäftsführung der en|wohnen GmbH hat nach § 21 Nr. 5 des Gesellschaftsvertrages für jedes Jahr einen Wirtschaftsplan und für die Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung aufzustellen. Die Gesellschafterversammlung beschließt u.a. über den Wirtschaftsplan, den Jahresabschluss, die Verwendung des Bilanzgewinnes und den Ausgleich des Bilanzverlustes. Damit kommt der Kreis den gesetzlichen Vorgaben gem. § 108 Abs. 3 Nr. 1 a) und b) und Abs. 5 Nr. 1 c) GO NRW nach.

Der Aufsichtsrat prüft den Jahresabschluss und den Bericht an die Gesellschafterversammlung (§ 11 Abs. 5 des Gesellschaftsvertrages). In § 14 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages werden seine Zuständigkeiten weiter ausgeführt. Danach muss der Aufsichtsrat den Jahresabschluss, den Lagebericht und den Vorschlag der Geschäftsführung über die Verwendung des Bilanzgewinns prüfen. Der Aufsichtsrat hat hierüber schriftlich an die Gesellschafterversammlung zu berichten. Er ist verpflichtet, im Bericht eine Stellungnahme zum Ergebnis der Jahresabschlussprüfung abzugeben.

Nach § 108 Abs. 1 Nr. 8 GO NRW sind bei der Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichtes die Vorschriften für große Kapitalgesellschaften des Handelsgesetzbuches (HGB) anzuwenden. Dies gilt auch im Falle kleiner Kapitalgesellschaften wie der en|wohnen GmbH. Entsprechend verweist § 26 des Gesellschaftsvertrages der en|wohnen GmbH darauf, dass bei der Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichtes die Vorschriften für große Kapitalgesellschaften anzuwenden sind. Danach hat die Geschäftsführung den Jahresabschluss und Lagebericht der Gesellschaft innerhalb von drei Monaten nach Ende des Geschäftsjahres aufzustellen. Der Jahresabschluss und der Lagebericht sind laut Vertrag von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüferin bzw. Wirtschaftsprüfergesellschaft zu prüfen. Im Vertrag ist zudem festgelegt, dass der Prüfungsbericht den Gesellschaftern unverzüglich nach Eingang bei der Gesellschaft ebenfalls zuzusenden ist.

3.5.1.2 VER GmbH

Rechtliche Situation

Der Ennepe-Ruhr-Kreis ist gemäß § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) Aufgabenträger für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im Kreisgebiet. Der Kreis ist damit zuständig für die Planung, Organisation,

Ausgestaltung und Finanzierung des ÖPNV auf seinem Gebiet. Der Kreis legt entsprechend die zu erbringende Leistung und die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Daseinsvorsorge fest. Hierbei orientiert er sich an der Finanzierungsrichtlinie des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR), an dem er ebenfalls Anteilseigner ist.

Aufgabe der VER GmbH ist der Betrieb des ÖPNV im Kreisgebiet und ggf. Gebieten weiterer „mitbedienter Aufgabenträger“ (angrenzende Kommunen). Der Kreis hat die VER GmbH hierzu mit der Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste im Linienverkehr beauftragt. Die Gesellschaft führt diese Aufgabe als interner Betreiber direkt im Rahmen eines **öffentlichen Dienstleistungsauftrags** aus (ÖDLA). Grundlage ist Art. 5 Abs. 2 der Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (VO EG) Nr. 1370/2007. Zur Vorbereitung und Durchführung der Direktvergabe hat der Kreistag entsprechende Beschlüsse gefasst (Vorlagen 010/2015, 018/2015 und 046/2017). Die Betrauung der VER GmbH hat der Kreistag im Oktober 2018 beschlossen (078/2018). Die Betrauung hat am 01. Juli 2019 begonnen und endet am 30. Juni 2029. Die übertragenen Tätigkeiten beinhalten die Umsetzung eines integrierten Verkehrsangebotes u.a. auf Grundlage des Nahverkehrsplans des Ennepe-Ruhr-Kreises und weiteren Vorgaben des VRR. Bestandteil des ÖDLA ist eine detaillierte Leistungsbeschreibung.

Die Direktvergabe von öffentlichen Personenverkehrsdiensten an ein eigenes Verkehrsunternehmen unterliegt nach Artikel 5 Abs. 2 EU-VO 1370 Vorgaben hinsichtlich der Einflussnahme. Diese müssen bei Inkrafttreten der Direktvergabe vorliegen. Danach hat der Ennepe-Ruhr-Kreis als zuständiger Träger über die VER GmbH eine Kontrolle auszuüben, die der Kontrolle über seine eigenen Dienststellen entspricht.

Auf Grundlage entsprechender Kreistagsbeschlüsse hat der Ennepe-Ruhr-Kreis daher bereits 2017 weitere Geschäftsanteile der VER GmbH im Umfang von 43,00 Prozent des Stammkapitals erworben. Diese hat der Kreis anschließend in die Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH übertragen. Anteilseigner der VER GmbH sind seitdem die Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH mit 94,00 Prozent sowie die Stadt Ennepetal mit 6,00 Prozent. Hierdurch kann der Ennepe-Ruhr-Kreis mittelbar über die Beteiligungsgesellschaft einen beherrschenden Einfluss auf die VER GmbH ausüben.

Darüber hinaus hat der Kreis entschieden, die Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG (BOGESTRA AG) verstärkt an der Leistungserbringung im Kreisgebiet zu beteiligen. Die Wirtschaftlichkeit und Qualität des ÖPNV soll durch die BOGESTRA AG als strategischen Partner verbessert werden. Gesellschafter der BOGESTRA AG sind die Städte Bochum und Gelsenkirchen.

In einem zweiten Schritt hat die Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH daher 2018 Geschäftsanteile von 30,00 Prozent an die BOGESTRA AG übertragen. Es handelt sich um ein echtes **Pensionsgeschäft**, d.h. die Geschäftsanteile werden für eine bestimmte Zeit (bis 31. Dezember 2041) übertragen. Das wirtschaftliche Eigentum verbleibt bei der Beteiligungsgesellschaft (§ 340b II HGB). Hierzu wurde ein **Anteilskauf- und Abtretungsvertrag sowie Rückkauf- und Rückabtretungsvertrag** geschlossen.

Parallel erhält die BOGESTRA AG entsprechend ihrer Anteile an der VER GmbH Stimmrechte im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung. Damit könnte die BOGESTRA AG - z. B. bei Beschlüssen, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern - eine Sperrminorität ausüben.

In diesem Zusammenhang hat der Kreis einen **Konsortialvertrag** mit der BOGESTRA AG und der Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH geschlossen. Darin haben sich die Parteien verpflichtet, gemeinsam die Effizienz und wirtschaftliche Situation der VER GmbH zu verbessern. Weiteres Ziel ist es, eine hohe Qualität im ÖPNV-Angebot zu sichern und hierzu u.a. das Management-Wissen der BOGESTRA AG zu nutzen. Weiterhin wurde vereinbart, dass die BOGESTRA AG durch diese Zusammenarbeit nicht mit Kosten und Finanzierungsrisiken der VER GmbH belastet wird. Im Gegenzug hat sich die BOGESTRA AG dazu verpflichtet, ihre Mitwirkungsrechte im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung bei bestimmten Beschlussinhalten nicht zu nutzen. Die BOGESTRA AG darf danach ihre Sperrminorität nicht ausüben, wenn dies zu Kostensteigerungen bei der VER GmbH führt oder umgekehrt, wenn Kostensenkungspotenziale dann nicht realisiert werden können. Damit hat der Kreis vertraglich sichergestellt, dass sein beherrschender Einfluss im Hinblick auf die Direktvergabe gewahrt bleibt. Der zwischen der Beteiligungsgesellschaft und der VER GmbH geschlossene Gesellschaftsvertrag wurde an die neue Gesellschaftsstruktur angepasst.

Zwischen der Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH und der VER GmbH besteht ein **Ergebnisabführungsvertrag**. Danach hat die Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH die gesamten Verluste der VER GmbH zu übernehmen. Dieser Vertrag lag uns zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor.

Gesellschaftsorgane

Gesellschaftsorgane der VER GmbH sind gem. § 7 des Gesellschaftsvertrages die Gesellschafterversammlung, der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung. Die Aufgabe der Geschäftsführung hat derzeit ein Geschäftsführer inne. Laut Vertrag ist es möglich, mehrere Geschäftsführer bzw. Geschäftsführerinnen zu bestellen.

Jeder Gesellschafter ist berechtigt, sich in der Gesellschafterversammlung durch einen Vertreter vertreten zu lassen (§ 9 Abs. 4 des Gesellschaftsvertrages). Der Gesellschaftsvertrag regelt, dass die Beteiligungsgesellschaft für die Dauer der Wahlzeit der Vertretungskörperschaft einen stimmberechtigten Vertreter bzw. eine stimmberechtigte Vertreterin in die Gesellschafterversammlung entsendet. Das „Entsenderecht“ hat aber ausdrücklich der Ennepe-Ruhr-Kreis als mittelbarer Gesellschafter inne. Der Kreistag des Ennepe-Ruhr-Kreises bestellt die Vertreterin bzw. den Vertreter. Ebenso entsenden die Städte Bochum und Gelsenkirchen als Gesellschafter der BOGESTRA AG und die Stadt Ennepetal jeweils eine Vertretung. Die Gesellschafter verfügen je 50,00 Euro eines Geschäftsanteils in der Gesellschafterversammlung über eine Stimme. Die bestellten Vertretungen sind an die Beschlüsse des Kreistages bzw. Stadtrates und deren Ausschüsse gebunden.

Der Aufsichtsrat besteht gem. § 11 des Gesellschaftsvertrages aus 15 Mitgliedern. Der Ennepe-Ruhr-Kreis entsendet sechs Mitglieder, die BOGESTRA AG drei weitere und die Stadt Ennepetal ein Mitglied in den Aufsichtsrat. Bei den restlichen fünf Mitgliedern handelt es sich um Arbeitnehmervertreter nach § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat.

Zustimmungsvorbehalte

Mit der Neuregelung des Gesellschaftsvertrages ist der Zuständigkeitsbereich der Gesellschafterversammlung erweitert und der des Aufsichtsrates eingeschränkt worden. Die Geschäftsfüh-

nung ist nunmehr bei bestimmten Geschäften an die Zustimmung der Gesellschafterversammlung gebunden. Zudem wurden die Kompetenzen der Gesellschafterversammlung hinsichtlich strategischer Entscheidungen ausgeweitet. Die Gesellschafterversammlung beschließt demnach über die Ziele der Gesellschaft und die Übernahme neuer Aufgaben von besonderer Bedeutung. Zudem entscheidet sie über Art, Qualität und Umfang der Leistungserbringung, der Tarife und des Einsatzes von Subunternehmern.

Die Geschäftsführung unterliegt zudem dem Zustimmungsvorbehalt des Aufsichtsrats bei Stellenplanfestsetzungen und bestimmten Anstellungsverträgen, soweit hierzu kein Beschluss über den Wirtschaftsplan erfolgt.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Die Geschäftsführung der VER GmbH hat nach § 17 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages jährlich einen Wirtschaftsplan, bestehend aus Erfolgs- und Vermögensplan, aufzustellen. Hierbei sind sinngemäß die für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften anzuwenden. Der Wirtschaftsführung ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Im Vertrag ist ferner festgelegt, dass die fünfjährige Finanzplanung jährlich fortzuschreiben ist. Diese Vorausschau ist dem Aufsichtsrat sowie den Gesellschaftern zur Kenntnis zu geben. Die Gesellschafterversammlung beschließt den durch den Aufsichtsrat geprüften Wirtschaftsplan (§ 10 Abs. 1 n) des Vertrages).

Als große Kapitalgesellschaft hat die VER GmbH den Jahresabschluss den Jahresabschluss einschließlich Lagebericht innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahrs aufzustellen. Laut Vertrag wird im Lagebericht zur Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung Stellung genommen.

Die Gesellschafterversammlung wählt einen Abschlussprüfer, den Prüfauftrag erteilt der Aufsichtsrat. Die Geschäftsführung hat den Prüfbericht unverzüglich nach Eingang mit dem Jahresabschluss und Lagebericht den Gesellschaftern zur Feststellung des Jahresabschlusses vorzulegen. Der Aufsichtsrat erhält alle Unterlagen ebenso zur Prüfung. Außerdem legt die Geschäftsführung den Gesellschaftern und dem Aufsichtsrat ihren Vorschlag zur Ergebnisverwendung vor. Die Gesellschafter sind vertraglich verpflichtet, innerhalb der gesetzlichen Frist über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung zu beschließen. Die Gesellschafterversammlung stellt den Jahresabschluss fest und beschließt über die Verwendung des Ergebnisses (§ 10 Abs. 1 i) des Vertrages). Auch die Offenlegungspflichten, eine Wirtschaftsführung nach den Wirtschaftsgrundsätzen gem. § 109 GO NRW sowie die nachhaltige Erfüllung des öffentlichen Zwecks sind vertraglich geregelt.

Durch die vorgenannten Regelungen im Gesellschaftsvertrag hat der Kreis die Vorgaben gem. § 108 Abs. 3 Nr. 1. bis Nr. 3 GO NRW erfüllt.

Die Befugnisse und Rechte aus den §§ 54 und 44 des Haushaltsgrundsätzegesetzes stehen dem Rechnungsprüfungsamt des Ennepe-Ruhr-Kreises zu. Hierzu erhält das Rechnungsprüfungsamt des Kreises den Prüfbericht, den Jahresabschluss einschließlich Lagebericht sowie alle Gremienprotokolle.

3.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

➔ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis stellt faktisch sicher, dass die Verwaltungsführung bei der Wirtschaftsplanung der en|wohnen GmbH und der VER GmbH eingebunden wird. Es besteht Einvernehmen darüber, dass die Gewinne der en|wohnen GmbH für Investitionen thesauriert werden. Zur Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung der VER GmbH fehlen dem Kreis teilweise entscheidungsrelevante Informationen.

Zur Sicherstellung der Einflussnahme sollte der Kreis in wesentliche Entscheidungsprozesse bei den Unternehmen eingebunden werden. Insbesondere die Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden stehen. Daher sollte der Kreis insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne und der Verwendung der Jahresergebnisse angemessen Einfluss nehmen. Dies kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements oder des Verwaltungsvorstandes geschehen. Darüber hinaus sollte die unterjährige Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.

3.5.2.1 en|wohnen GmbH

Wirtschaftliche Situation

Im Zuge ihrer Geschäftstätigkeit erwirtschaftet die en|wohnen GmbH regelmäßig Überschüsse. Im Zeitraum 2017 bis 2021 schwanken diese zwischen rund 0,5 Mio. Euro (2021) und 1,3 Mio. Euro (2019). 2021 ist eine deutliche Verschlechterung des Jahresergebnisses im Vergleich zum Vorjahr eingetreten. Gründe hierfür sind insbesondere steigende Instandhaltungs- und Personalaufwendungen. Schwerpunkt der Gesellschaft ist weiterhin die Entwicklung und Bewirtschaftung der Wohnungsbestände. Die Fünf-Jahres-Planung 2017 bis 2021 umfasst die sukzessive Modernisierung von 247 Wohneinheiten. 2021 sind die Forderungen aus Vermietung erkennbar angestiegen. Auch die Kreditverbindlichkeiten, insbesondere zur Finanzierung von Investitionen, weisen eine steigende Tendenz auf. Aufgrund der derzeitigen Energiekrise und der momentan hohen Inflation kann eine weitere negative Entwicklung nicht ausgeschlossen werden. Bis einschließlich 2026 plant die en|wohnen GmbH im Vergleich zu den Vorjahren niedrigere Überschüsse von rund 0,3 Mio. Euro jährlich.

Bildung von Rücklagen

Die Bildung von Rücklagen ist im Gesellschaftsvertrag geregelt. Entsprechend § 22 Abs. 1 des Vertrages hat die en|wohnen GmbH zunächst aus Jahresüberschüssen eine Rücklage zu bilden, die die Hälfte des Stammkapitals ausmacht. Diese Rücklage darf nur wie eine gesetzliche Rücklage des Aktienrechtes verwandt werden. Im Zeitraum 2017 bis 2021 bestand diese Rücklage mit 0,8 Mio. Euro in vertraglich vereinbarter Höhe. Im Falle eines Verlustes hat die Gesellschafterversammlung zu entscheiden, inwieweit diese Rücklage zur Verlustdeckung herangezogen oder das Stammkapital in Anspruch genommen wird. Darüber hinaus wären Verlust durch die Gesellschafter zu tragen.

Darüber hinaus kann die Gesellschaft weitere Gewinnrücklagen bilden. Über die Einstellung in oder die Entnahme aus der Gewinnrücklage entscheidet die Gesellschafterversammlung auf Grundlage der Empfehlung des Aufsichtsrates und der Geschäftsführung.

Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplans

Der Wirtschaftsplan der en|wohnen GmbH wird regelmäßig im dritten Quartal des laufenden Jahres für das Folgejahr erstellt und fortgeschrieben. Dieser beinhaltet vertragsgemäß einen Erfolgsplan sowie eine Fünf-Jahres-Planung. Hingegen umfasst das Investitionsprogramm lediglich die Plandaten für das laufende Wirtschaftsjahr 2022. Der Wirtschaftsplan enthält zudem eine Liste mit den seit 2011 getätigten Investitionen und fasst den Planzeitraum 2017 bis 2021 zusammen.

Vor Beschlussfassung des Wirtschaftsplans in der Gesellschafterversammlung stimmt die Geschäftsführung diesen mit dem Ennepe-Ruhr-Kreis ab. Hierzu finden alle zwei Monate „Jour-fixe-Termine“ zwischen dem Geschäftsführer und dem Kämmerer bzw. der Kämmerin statt. An diesen Gesprächsrunden nimmt auch das Beteiligungsmanagement der Kämmerei teil. Die konkret geplanten Vorhaben und damit verbundene finanzwirtschaftliche Auswirkungen im Wirtschaftsplan werden in diesen Gesprächen diskutiert und abgestimmt. Der Kreis bringt seine strategischen Überlegungen, z. B. zur künftigen Energiebeschaffung, mit ein. Im Zuge dieses Abstimmungsprozesses sind Interventionen des Kreises selten erforderlich. Die Gespräche werden protokolliert.

Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Die Gesellschaft berichtet der Kämmerin bzw. dem Kämmerer unterjährig über die Entwicklung des Unternehmens. Wie im Kapitel 3.4.2. Berichtswesen erläutert, erstellt die en|wohnen GmbH Quartalsberichte, wobei der Stichtag zum 31. März jeweils entfällt. Die Kämmerin leitet die Quartalsberichte dem Beteiligungsmanagement und Beteiligungscontrolling zu.

Inhalt der Quartalsberichte ist ein Abgleich der Plandaten des aktuellen Wirtschaftsplanes mit den Ist-Daten zum Stichtag auf Grundlage der Gewinn- und Verlustrechnung. Die Abweichungen werden absolut und prozentual dargestellt. Zudem erfolgt eine Hochrechnung für das Wirtschaftsplanjahr anhand der stichtagsbezogenen Ist-Werte. Bei wesentlichen Abweichungen oder aktuellen Entwicklungen stimmt der Kreis Maßnahmen mit der Geschäftsführung ab. Das Beteiligungsmanagement bzw. Beteiligungscontrolling berichtet ebenso unterjährig im Kreisausschuss über die Entwicklung der en|wohnen GmbH. Diesbezüglich verweisen wir auf unsere Ausführungen im Kapitel 3.4.2 Berichtswesen, Abschnitt „unterjähriges Berichtswesen“.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Die en|wohnen GmbH erstellt den Jahresabschluss zeitnah nach Abschluss des Wirtschaftsjahres. Der geprüfte Jahresabschluss wird der Gesellschafterversammlung in der Regel innerhalb von fünf bis sechs Monaten nach Ende des Geschäftsjahres zur Beschlussfassung vorgelegt. Der Jahresabschluss wird dem Kreistag anschließend zur Kenntnis gegeben.

Die Gesellschafterversammlung hat im Betrachtungszeitraum regelmäßig beschlossen, den Jahresüberschuss in die Gewinnrücklagen einzustellen. Neben der gesellschaftsvertraglichen Rücklage hat die en|wohnen GmbH hierzu eine Bauerneuerungsrücklage gebildet. Aufgrund regelmäßiger Zuführungen liegt der Bestand 2021 bei rund 10,7 Mio. Euro. Vertraglich besteht

grundsätzlich die Möglichkeit, den Bilanzgewinn unter die Gesellschafter als Gewinnanteil zu verteilen. Angesichts der geplanten Modernisierungs- und Investitionsmaßnahmen und der derzeit schlechteren wirtschaftlichen Entwicklung sieht der Kreis hierin derzeit keine Option.

Durch das gewählte Verfahren ist weitestgehend sichergestellt, dass der Kreis seinen Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans, der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses ausreichend geltend macht.

3.5.2.2 VER GmbH

Wirtschaftliche Situation

Bei der VER GmbH als klassisches Verkehrsunternehmen handelt es sich naturgemäß um ein „Dauerverlustunternehmen“. Die wirtschaftliche Situation des Unternehmens hat sich in den letzten Jahren weiter verschlechtert. Die Verluste sind im Zeitraum 2017 bis 2021 von rund 12,9 Mio. Euro auf knapp 15,5 Mio. Euro angestiegen. Hauptursächlich für die zunehmenden Verluste der VER GmbH sind steigende Aufwendungen. Zwar sind die Einnahmen aufgrund von rückläufigen Fahrgastzahlen im Zuge der Corona-Pandemie zeitgleich gesunken. Die Einnahmeverluste konnten jedoch durch den ÖPNV-Rettungsschirm¹⁵ von Bund und Ländern fast vollständig kompensiert werden.

Der Finanzierungsbedarf der VER GmbH wird im Rahmen der Betrauung auf Basis des VRR-Finanzierungssystems durch den VRR selbst ermittelt. Der VRR gibt entsprechend die Rahmenbedingungen vor. Dies betrifft u.a. die Trennungsrechnung nach den EU-Vorschriften, die Einhaltung des Kostenmaßstabs und die Überkompensationskontrolle.

Auf Grundlage des Wirtschaftsplanes 2023 der VER GmbH ist damit zu rechnen, dass sich der Finanzierungsbedarf bis 2026 von 16,5 Mio. Euro auf 18,8 Mio. Euro erhöht. Gründe hierfür sind insbesondere steigende Belastungen aufgrund der anhaltenden Auswirkungen der Corona-Pandemie und aufgrund des Krieges gegen die Ukraine.

Verlustübernahmen

Aufgrund des bestehenden Ergebnisabführungsvertrages zwischen der Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH und der VER GmbH sind die Verluste wie erläutert vollständig durch die Beteiligungsgesellschaft auszugleichen. Soweit diese nicht durch Dividenden aus der AVU AG gedeckt werden können, tritt der Kreis für die verbleibenden Verluste ein. 2021 ergibt sich hieraus für den Ennepe-Ruhr-Kreis eine Belastung von 12,3 Mio. Euro. Angesichts des ausgewiesenen Finanzierungsbedarfs der VER GmbH ist mittelfristig ein steigender Zuschussbedarf der Beteiligungsgesellschaft anzunehmen, soweit dieser nicht durch Dividenden der AVU AG kompensiert werden kann. Die Entwicklung der Dividenden ist jedoch angesichts der aktuellen Energiekrise und der hohen Inflationsrate im Zuge des Krieges gegen die Ukraine ungewiss. Demzufolge besteht zunehmend das Risiko, dass die Belastungen des Ennepe-Ruhr-Kreises durch die Finanzierung des ÖPNV weiter ansteigen.

¹⁵ „Ausgleichsmittel von Schäden im öffentlichen Personennahverkehr mit dem Ausbruch von COVID-19 in NRW“

Die VER GmbH ist an die Vorgaben des ÖDLA und an die Einhaltung der EU-Vorschriften gebunden. Der Kreis führt vor diesem Hintergrund jährlich Gespräche über die Höhe der Verlustübernahme. Dies ist vor allen Dingen auch vor dem Hintergrund wichtig, das sich für das Wirtschaftsjahr 2022 eine Überschreitung der EU-konformen Grenzen abzeichnet. Diesbezüglich erarbeitet der VRR derzeit gemeinsam mit einem Gutachter einen möglichen Lösungsansatz. Bei mehreren Überschreitungen wäre die Direktvergabe gefährdet. Hier besteht auf Grundlage der Betrauung auch seitens des Ennepe-Ruhr-Kreises eine Verpflichtung. Der Kreis sowie die Beteiligungsgesellschaft müssen sicherstellen, dass die VER GmbH alle möglichen Maßnahmen ergreifen kann, um eine Überschreitung des beihilferechtlich zulässigen Kostenausgleichs zu vermeiden.

Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplans

Der aktuelle Wirtschaftsplan der VER GmbH umfasst die Planjahre 2023 bis 2026. Damit weicht der vorgelegte Wirtschaftsplan von der vertraglich festgelegten Fünf-Jahres-Planung ab. Der Wirtschaftsplan der VER GmbH stand uns nur teilweise zur Verfügung. Der uns vorliegende Teil des Wirtschaftsplanes betrifft den Erfolgsplan der Gesellschaft, d.h. die Planung der Gewinn- und Verlustrechnung bis 2026. Entwicklungen einzelner Positionen werden durch Anmerkungen stichwortartig kommentiert. Zudem ist das Jahresergebnis 2019 und das „Delta“ zwischen den Ist-Werten 2019 und dem Planwert 2023 dargestellt. Darüber hinaus beinhaltet diese Übersicht eine Prognose der Ist-Werte zum Stichtag 30. Juni 2022. Die Entwicklungen der geplanten Erträge und Aufwendungen sowie des Finanzierungsbedarfes werden zudem grafisch aufbereitet.

Informationen über einen ggf. aufgestellten Vermögensplan bzw. ein Investitionsprogramm für die mittelfristige Finanzplanung lagen während der Prüfung nicht vor.

Der Kreis wird nach eigener Auskunft durch regelmäßige Gesprächsrunden in die Erstellung des Wirtschaftsplanentwurfs eingebunden. Hierzu finden ebenso Jour-fixe-Termine zwischen dem Geschäftsführer der VER GmbH und der Geschäftsführung der Beteiligungsgesellschaft (vertreten durch Kreiskämmerin und Vertreter des Beteiligungsmanagements) statt. Demnach erfolgt eine Abstimmung des Wirtschaftsplans mit der Verwaltungsführung vor der Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung.

➔ Empfehlung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte dafür Sorge tragen, dass der Wirtschaftsführung vertragsgemäß ein Fünf-Jahres-Zeitraum zu Grunde liegt. Neben dem Erfolgsplan sollte der Vermögensplan bekannt sein. Ebenso sollte der Kreis bzw. die Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH das Investitionsprogramm der VER GmbH als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung haben.

Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Die VER GmbH berichtet der Kämmerin in regelmäßigen unterjährigen Controlling-Berichten über die Entwicklung der Gesellschaft. Die Kämmerin leitet auch diese Berichte an das Beteiligungsmanagement und Beteiligungscontrolling weiter.

Im Controlling-Bericht wird die Entwicklung der Ist-Ergebnisse für das laufende Jahr auf Grundlage der Gewinn- und Verlustrechnung monatlich fortgeschrieben. Als weitere Eckdaten umfasst die tabellarische Übersicht einen monatscharfen Vergleich zu den Plandaten und einen

Vergleich der aktuellen Daten zum Vormonat. Außerdem erfolgt eine Prognose für das gesamte Wirtschaftsjahr, hierbei werden das Delta zu den Plandaten und bestehende Potenziale ausgewiesen. Zudem wird ein Auslastungsgrad berechnet. Zur Veranschaulichung umfasst der Controlling-Bericht außerdem Grafiken zur Entwicklung der Einnahmen und Aufwendungen sowie zum Finanzierungsbedarf.

Das Beteiligungsmanagement bzw. Beteiligungscontrolling informiert den Kreisausschuss in Quartalsberichten über die Entwicklung der VER GmbH. Diesbezüglich verweisen wir wiederum auf unsere Ausführungen im Kapitel 3.4.2 Berichtswesen, Abschnitt „unterjähriges Berichtswesen“.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres stellt die VER GmbH den Jahresabschluss und Lagebericht zeitnah auf. Diesen sowie den Prüfbericht erhält die Beteiligungsgesellschaft bzw. die Kreiskämmerin als Geschäftsführerin entsprechend zur Kenntnis. Der geprüfte Jahresabschluss und Lagebericht wird abschließend der Gesellschafterversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt. Der Kreistag erhält den Jahresabschluss zur Kenntnis. Inwieweit vorab die Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH als Gesellschafter einen Beschluss zur Ergebnisverwendung fasst, konnte während der Prüfung nicht abschließend geklärt werden.

➔ Empfehlung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte darauf hinwirken, dass vertragsgemäß durch den Gesellschafter eine Beschlussfassung über die Feststellung des Jahresabschlusses der VER GmbH und die Ergebnisverwendung erfolgt. Die Sichtweise des Kreises sollte hierzu bekannt sein, um diese bei der Entscheidung einfließen zu lassen.

3.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entsprach bisher überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben. Im Zuge unserer Prüfung hat der Ennepe-Ruhr-Kreis bereits Handlungsbedarfe erkannt und Maßnahmen ergriffen.	122	E1.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die benötigten Personalkapazitäten für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement zeitnah überprüfen. Die Personalkapazitäten – auch hinsichtlich einer Vertretung - sollten so ausgesteuert werden, dass eine ausreichende aktive Beteiligungssteuerung jederzeit gewährleistet ist.	124
			E1.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für alle Unternehmen die grundlegenden Unternehmensdaten, Jahresabschlüsse und Sitzungsunterlagen im Beteiligungsmanagement möglichst zentral, digital und laufend aktuell vorhalten. Die Gesellschaftsverträge sowie weitere wichtige Verträge sowie die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen sollten ebenso zentral archiviert werden, um kurzfristig verfügbar zu sein.	124
			E1.3	Der Informationsfluss zum Beteiligungsmanagement sollte auch in Vertretungsfällen dauerhaft gewährleistet sein.	124
			E1.4	Der Kreis sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen, z. B. zur Informationsbereitstellung und Datenvorhaltung festlegen und sich damit einen eigenen Handlungsrahmen geben. Der Informationsaustausch und damit verbundene Qualitätsstandards sollten mit den jeweiligen Geschäftsführungen verbindlich geregelt werden. Dies kann durch eine Beteiligungsrichtlinie, im Gesellschaftsvertrag oder durch gemeinsame Leitlinien erreicht werden.	125
F2	Die Unterstützung der Gremienmitglieder entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben.	128	E2.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte festlegen, in welcher Weise er die Gremienmitglieder zukünftig dabei unterstützt, an Fortbildungen teilzunehmen, um die gesetzlich geforderte „betriebswirtschaftliche Sachkunde und Erfahrung“ zu erlangen. Hierzu sollte das Beteiligungsmanagement des Ennepe-Ruhr-Kreises die Auswahl der Schulungen bzw. der Schulungsinhalte aktiver mitgestalten.	129

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte die in den Gremiensitzungen getroffenen Entscheidungen nachhalten und hierzu die Sitzungsprotokolle sichten, auswerten und archivieren.	130
Prüfung der Einflussnahme des Kreises bei ausgewählten Beteiligungen					
F3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis stellt faktisch sicher, dass die Verwaltungsführung bei der Wirtschaftsplanung der en wohnen GmbH und der VER GmbH eingebunden wird. Es besteht Einvernehmen darüber, dass die Gewinne der en wohnen GmbH für Investitionen thesauriert werden. Zur Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung der VER GmbH fehlen dem Kreis teilweise entscheidungsrelevante Informationen.	136	E3.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte dafür Sorge tragen, dass der Wirtschaftsführung vertragsgemäß ein Fünf-Jahres-Zeitraum zu Grunde liegt. Neben dem Erfolgsplan sollte der Vermögensplan bekannt sein. Ebenso sollte der Kreis bzw. die Beteiligungsgesellschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises mbH das Investitionsprogramm der VER GmbH als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung haben.	139
			E3.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte darauf hinwirken, dass vertragsgemäß durch den Gesellschafter eine Beschlussfassung über die Feststellung des Jahresabschlusses der VER GmbH und die Ergebnisverwendung erfolgt. Die Sichtweise des Kreises sollte hierzu bekannt sein, um diese bei der Entscheidung einfließen zu lassen.	140

4. Tax Compliance Management System

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises im Prüfgebiet Tax Compliance Management System stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Tax Compliance Management System (TCMS)

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat sich rechtzeitig mit dem Thema **Tax Compliance** auseinandergesetzt. Er hat die benötigten Personalressourcen zur Verfügung gestellt, um ein TCMS einzuführen und dieses weiterzuentwickeln.

Wesentliche Projektschritte zur Einrichtung eines TCMS hat der Kreis bereits erfolgreich absolviert. Hierzu gehört insbesondere der Erlass eines **TC-Richtlinie** zum 01. November 2022 sowie eine umfassende **Einnahmeinventur**. Zudem hat der Ennepe-Ruhr-Kreis eine **Risikoanalyse** auf Grundlage der Steuersachverhalte erstellt. Diese gilt es hinsichtlich der eingerichteten TCMS-Prozesse weiter auszubauen.

Derzeit etabliert der Kreis ein digitales **Vertragsmanagement** in der Kreisverwaltung. Regelmäßige Informationsprozesse sind eingerichtet. **Die Umsatzsteuervoranmeldung und –steuererklärung** erfolgt unter Beachtung präventiver Kontrollen.

Der Kreis plant, die TC-Richtlinie und damit verbundene Verfahren und Maßnahmen regelmäßig zu überwachen und zu evaluieren. Nachfolgend zeigen wir weitere Handlungsmöglichkeiten auf, um die eingerichteten Prozesse weiter zu verbessern und die TC-Richtlinie entsprechend zu ergänzen.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Ennepe-Ruhr-Kreis im Dezember 2022 ab.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

4.3 Ausgangslage

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

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Hierdurch ist der Kreis bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat lediglich die drei folgenden BgA gegründet: den „BgA Radio Ennepe-Ruhr“, den „BgA Gutachterausschuss“ und den „BgA Forst, Vermessung, Feinstaub“.

Ab dem 01. Januar 2025 muss der Ennepe-Ruhr-Kreis die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Ennepe-Ruhr-Kreis 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 ist daher ein wirksames TCMS zur Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken unbedingt geboten. Ein TCMS kann zudem zum Nachweis gegenüber dem Finanzamt dienen, dass bei Missachtung von Steuergesetzen kein Vorsatz oder Leichtfertigkeit vorliegen. Ein wirksames TCMS schützt somit den Kreis und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

4.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

➔ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat einen Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS anhand von Meilensteinen aufgestellt und diese erfolgreich absolviert. Zur Umsetzung derselben hat der Kreis Verantwortliche und Zuständigkeiten festgelegt, diese aber nicht im Zeit- und Projektplan hinterlegt.

- ➔ Aufgrund der gewählten Option, die alte Rechtslage weiter anzuwenden, verlängert sich der Einführungsprozess bis zum 31. Dezember 2024.

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

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

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat zur fristgerechten Einführung eines TCMS eine grobe Zeit- und Projektplanung mit wesentlichen Meilensteinen aufgestellt. Die festgelegten Meilensteine bildet der Kreis auf einer Zeitschiene für den Zeitraum Oktober 2018 bis Januar 2023 ab. Aufgrund der gewählten Optionsverlängerung bis zum 31. Dezember 2024 werden Aktualisierungen notwendig sein bzw. folgen. Der Projektplan umfasst derzeit folgende wesentliche Meilensteine:

- Durchführung von mehreren Informationsveranstaltungen,
- Ernennung eines bzw. einer Tax Compliance-Beauftragten,
- Vorbereitung und Erledigung der Bestands- und Risikoanalyse einschließlich steuerrechtlicher Würdigung und
- Entwurf und Veröffentlichung einer Tax Compliance Richtlinie.

Diese Meilensteine hat der Kreis erreicht. Verantwortlich für die Umsetzung des Projektes ist die Leitung des Amtes 20 (Finanzen) und der dort tätige Tax-Compliance-Beauftragte. Zur Einhaltung des Zeit- und Projektplans hat der Kreis eine „doppelte Rückfallebene“ eingerichtet. Neben der verantwortlichen Amtsleitung begleiten daher derzeit zwei weitere Mitarbeitende der Kämmererei den Einführungsprozess. Die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für die jeweiligen

Maßnahmen werden im Zeit- und Projektplan nicht benannt. Zur Terminplanung nutzen die Projektverantwortlichen einen digitalen Kalender bzw. Wiedervorlagesystem.

Der Zeit- und Projektplan wird ausschließlich durch das Amt 20, d.h. die Kämmererei der Kreisverwaltung als federführende Organisationseinheit verwendet. Alle Prozessbeteiligten werden rechtzeitig vorab informiert und in die Prozessabläufe involviert. Der Zeit- und Projektplan ist der Kämmerin bzw. dem Kämmerer sowie der Verwaltungsleitung ebenso bekannt und wurde mit ihr abgestimmt. Die Kämmerin bzw. Kämmerer berichtet über den aktuellen Projektstand und wesentliche Entwicklungen anlassbezogen in regelmäßig stattfindenden Fachbereichsleitersitzungen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für noch umzusetzende Projektschritte den Zeit- und Projektplan weiter fortschreiben und hierbei zuständige bzw. verantwortliche Personen benennen. Der Projektfortschritt sollte regelmäßig überprüft und dokumentiert werden.

4.5 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



4.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

➔ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten teilweise in einer Tax-Compliance-Richtlinie geregelt und diese als Dienstanweisung zum 01. November 2022 in Kraft gesetzt. Fachexpertise stellt der Kreis durch eigenes qualifiziertes Personal sicher.

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

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

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat eine **Tax-Compliance-Richtlinie (TC-Richtlinie)** ausgearbeitet und zum 01. November 2022 in Kraft gesetzt. Diese Steuer-Richtlinie soll dazu dienen, die steuerlichen Pflichten zu erfüllen und Verstöße gegen Steuergesetze grundsätzlich zu vermeiden. Die TC-Richtlinie hat den Stellenwert einer Dienstanweisung. In der TC-Richtlinie regelt der Kreis die grundlegenden Verantwortlichkeiten und internen Abläufe. Der Kreis plant, ergänzend zur TCMS-Richtlinie Handlungsanweisungen und Leitfäden für die TCMS-Prozesse zu erstellen. Diese sollen mit der Richtlinie verknüpft bzw. als Anlage dieser beigefügt werden.

Aufgabe der **Kämmerei** ist auf Grundlage der TC-Richtlinie die Überprüfung der ordnungsgemäßen Umsetzung der steuergesetzlichen Vorgaben. Der Kämmerei obliegen insbesondere die Steuerdeklaration und die Würdigung steuerlich relevanter Sachverhalte. Zudem ist die Kämmerei allein für die Beantwortung von Fragen Dritter bei Steuerangelegenheiten zuständig. Außerdem überwacht sie zukünftig die Einhaltung der TCMS-Maßnahmen.

Die Geschäfts- und Fachbereiche sind entsprechend der TC-Richtlinie verpflichtet, die zur Steuerdeklaration notwendigen Informationen vollumfänglich zeitnah zur Verfügung zu stellen. Hierzu erfolgt seitens der Kämmerei keine Aufforderung, sondern es handelt sich um eine Bringschuld. Die Sachgebietsleitungen sind als Produktverantwortliche für die ordnungsgemäße Erfüllung von steuerlichen Sachverhalten in den jeweiligen Sachgebieten zuständig. In diesem Zusammenhang fungieren sie zukünftig als Ansprechpersonen bei steuerlichen Angelegenheiten. Ihnen obliegen auch im Rahmen der Erfüllung der steuerrechtlichen Vorgaben Mitteilungspflichten gegenüber der Kämmerei. Die Produktverantwortlichen sowie deren Funktionen und Befugnisse hat der Kreis in der Dienstanweisung zur Finanzbuchhaltung geregelt. Die Ansprechpersonen werden durch Informationsveranstaltungen zu Steuersachverhalten geschult und sensibilisiert (siehe Kapitel 4.5.3). Die jeweilige Vertretung übernimmt die stellvertretende Sachgebietsleitung.

Bereits im 3. Quartal 2017 hat der Kreis mit Blick auf die Neuregelung des § 2 b Umsatzsteuergesetz in der Geschäftsbuchhaltung eine neue Vollzeit-Stelle eingerichtet und ausgeschrieben. Die Stelle konnte zeitnah durch einen Absolventen des Studiengangs für Steuern und Wirtschaftsprüfung (B.A.) besetzt werden. Im Zuge der TCMS-Einführung ist die berufserfahrene Steuerfachkraft im Sommer 2021 zum **TCMS-Beauftragten** ernannt worden. Die Funktion des bzw. der TCMS-Beauftragten und die damit verbundenen Zuständigkeiten sind in der TC-Richtlinie noch nicht festgelegt. Der bzw. die TCMS-Beauftragte übernimmt laut Auskunft des Kreises folgende Aufgaben:

- Steuersachbearbeitung für alle Steuerarten,
- Umsatzsteuervoranmeldungen und Abgabe der Steuererklärungen,
- zentrale Prüfung der vorkontierten Buchungsanordnungen,
- Information und Beratung zu Steuersachverhalten und Regelungen im Steuerbereich.

Zukünftig soll ein weiterer, fachlich hierzu entsprechend qualifizierter Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin den TCMS-Beauftragten vertreten. Hierzu hat der Kreis bereits organisatorische Veränderungen vorgenommen und eine weitere Stelle eingerichtet, die parallel auch Aufgaben des Beteiligungscontrollings übernehmen soll (siehe hierzu Prüfbericht „Beteiligungen“). Die Stelle ist derzeit ausgeschrieben.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat sich während des Einführungsprozesses durch eine Wirtschafts- und Steuerberatungsgesellschaft beraten lassen. Der Rahmenvertrag wurde 2021 beendet. Derzeit nimmt der Kreis keine Beratungsleistungen zum § 2 b UStG in Anspruch, da er auf eigene steuerliche Fachexpertise zurückgreifen kann.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte in der TC-Richtlinie bzw. in den beigefügten Anlagen oder Leitfäden die Zuständigkeiten der Produktverantwortlichen als Ansprechpersonen für steuerliche Angelegenheiten sowie des TCMS-Beauftragten ergänzen.

4.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ **Feststellung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat 2022 eine Bestands- und Risikoanalyse durchgeführt und plant zukünftig deren Fortschreibung. Die Arbeitsabläufe hierzu sind in der TC-Richtlinie grob skizziert. Es konnten noch nicht alle Verträge gesichtet und steuerrechtlich gewürdigt werden. Der Kreis baut derzeit ein digitales Vertragsmanagement auf, das hierzu ggf. genutzt werden kann. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine detaillierte Prozessbeschreibung sowie eine umfassende Prozessdokumentation bzw. Regelungen hierzu.

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

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

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

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat 2022 eine sorgfältige Einnahmehauptverzeichnis durchgeföhrt. Hierzu hat der TCMS-Beauftragte in allen Geschäfts- und Fachbereichen die umsatzsteuerpflichtigen Leistungen anhand von Abfragebögen erfragt. Im Vorfeld hat der Kreis im Juni 2021 ein Pilotprojekt

für die Produkte EDV, Bevölkerungsschutz, Schule und Gesundheitswesen durchgeführt. In einer Informationsveranstaltung zum § 2 b UStG und zum TCMS wurden die Verantwortlichen für diese Produkte aufgefordert, alle steuerrelevanten Sachverhalte mitzuteilen (vgl. Kapitel 4.5.3.). Diese hat die Kämmerei ausgewertet und auf dieser Grundlage die Abfragebögen für die anschließende Einnahmeinventur erstellt. Inhalt dieser Fragebögen sind u.a. Angaben zur erbrachten Leistung einschließlich der Kontobezeichnung und der Betragshöhe, Angaben zum Leistungsempfängenden, zur Rechtsgrundlage und zur Wettbewerbssituation. Der Kreis hat mit der Einnahmeinventur im März 2022 begonnen, um die Ergebnisse hieraus in der aktuellen Haushaltsplanung zu berücksichtigen. Frist für die Abgabe der Einnahmeerklärung war daher der 31. Juli 2022.

Im Vorfeld und während des Erhebungsprozesses hat der TCMS-Beauftragte die Produktverantwortlichen in zwei Schulungen über Einzelheiten der Abfrage und die Regelung des § 2 b UStG informiert. In diesen Informationsveranstaltungen sind die Ansprechpersonen für das Erkennen steuerlicher Sachverhalte sensibilisiert worden. Den Informationsstand zu steuerrechtlichen Sachverhalten bzw. das Verständnis der Beschäftigten für das Thema TCMS schätzt die Kämmerei bereits jetzt als hoch ein.

Der TCMS-Beauftragte hat die gemeldeten Leistungen umfänglich geprüft und diese hinsichtlich ihrer Steuerbarkeit und Steuerpflicht bewertet. Die Ergebnisse sind mit der Amts- und Fachbereichsleitung rückgekoppelt und abschließend besprochen worden. Bei Zweifelsfällen hat der TCMS-Beauftragte Rücksprache mit externen Dritten gehalten.

Zukünftig plant der Kreis eine jährliche Fortschreibung der Einnahmeinventur, in dem er die Abfragen im Rahmen der Mittelanmeldung für die Haushaltsplanung jährlich wiederholt. Im Rahmen der Fortschreibung werden ebenso Veränderungen bei den Aufgaben bzw. Tätigkeitsumfang bei den Produktverantwortlichen erfragt. Darüber hinaus sind die Produktverantwortlichen verpflichtet, erkannte Probleme, Risiken oder Fehler bei möglicherweise steuerlich relevanten Sachverhalten und steuergesetzlichen Vorgängen unverzüglich der Kämmerei zu melden. Hierbei ist die bzw. der jeweilige Vorgesetzte einzubinden. Die Kämmerei prüft den gemeldeten Sachverhalt abschließend auf steuerliche Relevanz.

Regelmäßig ist es gleichwohl von Vorteil, die internen Abläufe und Verfahren möglichst transparent auszugestalten. Durch klare eindeutige Regelungen der Prozessverantwortlichkeiten und -zuständigkeiten können die Abläufe wie auch der Mitarbeiterinsatz optimiert werden.

In seiner TC-Richtlinie hat der **Ennepe-Ruhr-Kreis** folgende Kommunikationsarbeitswege zur Identifikation eines steuerrelevanten Sachverhalts zusammengefasst:

- Die Kämmerei gibt für notwendige Arbeitsschritte regelmäßig Informationen, Vorgaben und Handlungsanweisungen zu steuerrechtlichen Sachverhalten weiter.
- Es erfolgen unverzüglich Meldungen möglicher steuerrechtlich relevanter Sachverhalte an die Kämmerei und Absprachen zur weiteren Vorgehensweise.
- Ebenso sind Verbesserungsvorschläge bzw. Umsetzung von alternativen Vorgängen im Rahmen der Evaluierung der Prozessabläufe der Kämmerei mitzuteilen.

Hinsichtlich dieser Informationspflichten und Kommunikationswege hat der Kreis aus unserer Sicht die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in der TC-Richtlinie noch nicht ausreichend

konkret festgelegt. Auch eine Dokumentation des Verfahrens und der Prüfergebnisse zur steuerlichen Bewertung sieht der Kreis in der TC-Richtlinie bisher nicht vor.

Zur möglichst transparenten Visualisierung von Arbeitsabläufen und Prozessen nutzt der Ennepe-Ruhr-Kreis gleichwohl bereits eine Spezialsoftware. Dies ermöglicht eine fortlaufend schnelle Aktualisierung. Zudem trägt der Kreis damit dem Thema Wissensmanagement Rechnung.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte erstellte Prozessbeschreibungen zur Bestandsanalyse in die geplanten Handlungsanweisungen oder Leitfäden zur TC-Richtlinie integrieren. Die Bewertungsergebnisse einer Bestandsanalyse und die Kommunikation derselben sollten fortlaufend dokumentiert werden. Die TC-Richtlinie sollte eine Dokumentationspflicht zu allen steuerlichen Sachverhalten beinhalten.

Vertragsmanagement

In Zusammenhang mit der Einnahmeinventur und der Einführung eines TCMS müssen sämtliche Verträge auf steuerliche Pflichten bzw. steuerlich relevante Einnahmen geprüft werden (Vertragsscreening). Dem Screening muss eine vorherige Vertragsinventur vorausgehen, d.h. aus den Geschäfts- und Fachbereichen sind sämtliche Verträge zusammenzustellen und zu erfassen. Ohne vorherige vollständige Vertragsinventur ist das Screening fehleranfällig, da damit die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass Verträge und damit ggf. folglich steuerlich relevante Einnahmen übersehen werden. Der Kreis sollte bei der Ausgestaltung der Arbeitsabläufe grundsätzlich sicherstellen, dass die Kämmerei bereits vor dem Vertragsabschluss umfassend informiert wird, um eine steuerliche Bewertung vornehmen zu können. Dadurch können mögliche steuerliche Risiken schon vor Vertragsabschluss bzw. Vertragsänderung identifiziert werden. Zur Unterstützung der Vertragsinventur und des Vertragsscreenings ist der Aufbau eines Vertragsmanagements zweckmäßig.

Die Kämmerei des **Ennepe-Ruhr-Kreises** hat im Rahmen der Einnahmeinventur die Verträge zu allen abgefragten bzw. gemeldeten Leistungen gesichtet und für diese ein Vertragsscreening durchgeführt. Alle Verträge wurden noch nicht erfasst und bewertet.

Derzeit verwalten und archivieren die Geschäfts- und Fachbereiche ihre Verträge dezentral. Über diese erfolgt auch der Abschluss der Verträge. Gleichwohl erfasst der Kreis seit 2008 Verträge mit einem Volumen ab 100.000 Euro und einer Laufzeit von mindestens drei Jahren zentral. Diese Verträge werden an die zuständige Organisationsabteilung zur zentralen Erfassung weitergeleitet. Alle übrigen Verträge wurden bisher nicht abgelegt.

Der Kreis baut derzeit ein digitales Vertragsmanagement mit zentralen und dezentralen Zugriffsrechten sowie Verantwortlichkeiten auf. Hierzu plant der Kreis den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems. Federführend für dieses Projekt ist die Organisationsabteilung der Kreisverwaltung. Schriftliche Regelungen zum Vertragsmanagement gibt es bisher noch nicht. Im digitalen Vertragsmanagement ist obschon bereits ein Reiter für den § 2b UStG hinterlegt. Damit können direkt bei Anlage des Vertrages erste Prüfungen auf mögliche steuerrechtlich relevante Sachverhalte vorgenommen werden. Über definierte Workflows können gewünschte Verfahrensschritte, wie z. B. Vorabbeteiligungen, aus dem Prozess abgebildet wer-

den. Die Geschäfts- und Fachbereiche können hierüber über das Ergebnis der steuerlichen Bewertung informiert werden und bei Vertragsabschluss eine ggf. bestehende Umsatzsteuerpflicht berücksichtigen.

Als Pilotprojekt wird die Umsetzung im Gebäudemanagement getestet. Das Rechnungsprüfungsamt prüft danach das neue Verfahren. Nach dieser Prüfung wird das Verfahren in der gesamten Kreisverwaltung ausgebreitet. Parallel führt der Kreis die E-Akte ein, um die Arbeitsprozesse nach und nach zu digitalisieren.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte wie geplant durch eine umfassende Vertragsinventur und ein Vertragsscreening sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis den geplanten Aufbau eines digitalen Vertragsmanagements weiter vorantreiben.

Mit der Verpflichtung zur unverzüglichen Meldung möglicher steuerrelevanter Sachverhalte will der Kreis sicherstellen, dass die Kämmererei rechtzeitig über Neuverträge und Vertragsänderungen informiert wird. Zur Klarstellung, welche steuerrechtliche Themen zu melden sind, fasst der Kreis in der TC-Richtlinie diese wie folgt zusammen:

„Steuerrechtliche Themen sind insbesondere zu erwarten

- beim Abschluss von Verträgen,
- bei der Zurverfügungstellung von Personal- und Sachmitteln und
- bei der Erbringung von Leistungen gegen Entgelt.“

Diese Aufstellung erfasst jedoch nicht alle relevanten Sachverhalte, beispielsweise kann auch die unentgeltliche Erbringung von Leistungen eine Umsatzsteuerpflicht nach sich ziehen (Leistungsaustausch). Ein weiteres Beispiel ist die Umsatzsteuerpflicht bei grenzüberschreitenden Leistungen gem. § 13b Abs. 2 Nr. 1 UStG. Hierdurch kann es in bestimmten Fällen zu einer Umkehr der Steuerschuld (Reverse Charge) kommen, so dass nicht das leistende Unternehmen, sondern der Leistungsempfänger die Umsatzsteuer schuldet. Der Kreis ist dann als Kunde verpflichtet, die Umsatzsteuer an das Finanzamt zu entrichten.

➔ **Empfehlung**

Die Kämmererei sollte - wie in der Vertragsmanagementsoftware vorbereitet - bereits vor Vertragsabschluss bzw. -änderung in den Prozess einbezogen werden, um eine steuerrechtliche Bewertung vornehmen zu können. Die hierzu erforderlichen Arbeitsabläufe, ebenso wie die detaillierte Auflistung der relevanten Sachverhalte, sollte der Kreis in die geplanten Handlungsanweisungen oder Leitfäden zur TC-Richtlinie mit aufnehmen.

Risikoanalyse

Auf Grundlage der Einnahmenveneratur hat der bzw. die TCMS-Beauftragte eine Risikomatrix erstellt. Diese ist analog zu den Fachbereichen und den dort jeweils bewirtschafteten Produkten und Kostenstellen strukturiert. Hieraus werden Handlungsbedarfe und Maßnahmen abgeleitet. Die Handlungsbedarfe sind in drei Kategorien unterteilt: Akzeptanz, Besorgnis und Gefahr. In diesen Kategorien wird des Weiteren unterschieden, ob Einwände bestehen, Sachverhalte

eventuell relevant werden, einer Klärung bedürfen oder steuerpflichtig sind. Durch die Kombination dieser Aspekte mit den drei vorgenannten Kategorien hat der Kreis ein Punktesystem mit acht Gruppierungen erstellt. Für jede Gruppierung sind Vorgaben bzw. Handlungen festgelegt (Gruppierung eins: ist kein Bedarf, Gruppierung acht: Betriebsprüfung durch Finanzamt). Die Risikomatrix ist auf die Organisation der Kreisverwaltung angepasst und damit individualisiert. Anhand der fortlaufenden Bestandsanalyse und der darauf aufbauenden Risikoanalyse kann der Kreis potenzielle Risiken identifizieren und bewerten. Hierbei konzentriert sich die Risikoanalyse auf einzelne steuerliche Sachverhalte bzw. Einnahmen und noch nicht auf die installierten TCMS-Prozesse.

Neben einer materiell steuerrechtlichen Prüfung sollte der Kreis darüber hinaus die operativen und administrativen TCMS-Prozesse regelmäßig hinsichtlich ihrer Praktikabilität und Wirksamkeit überprüfen. Beispielsweise sollten die installierten Informations- und Kommunikationsprozesse ebenso wie der Steuererklärungsprozess und die hierfür geltenden Regelungen regelmäßig auf Risiken und Schwachstellen untersucht werden. Damit können ggf. Störfälle in den Prozessen vermieden und das Fehlerrisiko minimiert werden. Ziel der Risikoanalyse sollte es sein, Regelungen und Maßnahmen einzuführen, die potenziellen Tax Compliance-Risiken entgegenwirken.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte im Rahmen einer Risikoanalyse zusätzlich die installierten TCMS-Prozesse regelmäßig hinsichtlich Risiken und Schwachstellen überprüfen, um Störfälle zu vermeiden und das Fehlerrisiko zu minimieren. Die Prozesse sollten somit regelmäßig evaluiert werden, um Compliance-Verstößen entgegenzuwirken.

4.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

➔ **Feststellung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat Informationsprozesse eingerichtet, um das Thema Tax Compliance in der Kreisverwaltung zu vermitteln. Die Verwaltungsleitung wird in regelmäßigen Sitzungen sowie ad hoc unterrichtet. Die Mitarbeitenden in der Kämmerei bilden sich regelmäßig in Steuerfachthemen fort. Konkrete Regelungen zur Handhabung von Schulungen hat der Kreis noch nicht in der TC-Richtlinie, dazugehörigen Handlungsanweisungen oder in einem Schulungskonzept verankert.

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

- *Zur Bekanntmachung des Themas Tax Compliance und der eingerichteten Prozesse zum TCMS sollten innerhalb der gesamten Verwaltung Basisinformationen durch Informationsveranstaltungen und ergänzend, zum Beispiel über Newsletter, vermittelt werden.*
- *Insbesondere für die näher mit dem TCMS oder mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen sollte der Kreis Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Kreis alle wichtigen Regelungen und Informationen (z. B. Gesetze, BMF-Schreiben, Urteile) vorhält und über Änderungen laufend informiert ist. Die Regelungen und Informationen sollten an zentraler Stelle bereitgestellt werden.*

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

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat erstmalig im Oktober 2018 eine Einführungsveranstaltung durchgeführt, um die zukünftige Umsatzsteuerpflicht und das Thema Tax Compliance hausintern bekannt zu machen. Am 22. Juni 2021 hat der Ennepe-Ruhr-Kreis hierzu eine Auffrischungsveranstaltung organisiert, mit der das Pilotprojekt zur Einnahmeinventur in Gang gebracht worden ist. Mit der Durchführung hat der Kreis jeweils eine Wirtschaftsprüfungskanzlei beauftragt.

An den Veranstaltungen haben jeweils die Verwaltungsleitung, alle Fachbereichsleitungen sowie die Amtsleiterinnen und Amtsleiter teilgenommen. Es wird erwartet, dass die Führungskräfte Informationen im „Top-down-Verfahren“ an ihre Mitarbeitenden weitergeben. Inhalte der Veranstaltungen waren u.a. die Umsatzbesteuerung nach § 2 b UStG, die Handhabung der BGA's und spezielle Fälle in der Praxis (z. B. bei innergemeinschaftlichen Erwerb, Umkehr der Steuerschuld gem. § 13 UStG). Zudem beinhalteten die Schulungen Informationen zur Umsetzung der TCMS-Inhalte und die hierzu wesentlichen Erfolgsfaktoren.

Der TCMS-Beauftragte informiert sich regelmäßig über aktuelle Regelungen und Informationen zu Steuerthemen. Hierzu hat er beispielsweise Mitteilungen des Landkreistages, BMF-Schreiben sowie weitere diverse Newsletter abonniert. Zudem sichtet er Fachbeiträge von Steuer- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Sind Informationen für die Arbeit in den jeweiligen Geschäfts- und Fachbereichen bzw. Sachgebieten relevant, bereitet der TCMS-Beauftragte diese auf und informiert über einen Email-Verteiler. Zu konkreten, durch die Geschäfts- und Fachbereiche nachgefragten Sachverhalten, nimmt der TCMS-Beauftragte eine steuerrechtliche Würdigung vor und stellt das Ergebnis anschließend zur Verfügung (z. B. per PDF-Dokument).

Grundlegende Informationen, wie z. B. die TC-Richtlinie, werden im Intranet für alle Beschäftigten zentral abgelegt und sind dort jederzeit abrufbar. Der Kreis hat somit Informationsprozesse eingerichtet. Zukünftig beabsichtigt die Kämmerei, anlassbezogenen Mitteilungen bzw. Newsletter zu aktuellen Entwicklungen im Steuerrecht herauszugeben. Diese allgemeinen Informationen sollen alle Mitarbeitenden erhalten.

Die bzw. der TCMS-Beauftragte besucht regelmäßig bedarfsorientiert fachspezifische Schulungen, z. B. von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder Fortbildungsinstituten. Des Weiteren hat die Steuerfachkraft an einem Zertifikatskurs zur Bilanzbuchhaltung teilgenommen.

Regelmäßige Schulungen im Steuerrecht erachtet die Kämmerei als wesentlich. Diese werden für die dort Mitarbeitenden über das Schulungsbudget der Kämmerei abgedeckt. Der Besuch dieser Fortbildungen wird jährlich nach den individuellen Bedarfen geplant. In der TC-Richtlinie

hat der Kreis diesbezüglich noch keine Vorgaben gemacht. Ebenso fehlt derzeit noch ein Schulungskonzept zum zukünftigen Schulungsbedarf bzw. zur Ausgestaltung weiterer Informationsveranstaltungen für alle Mitarbeitenden bzw. Produktverantwortlichen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte in der TC-Richtlinie bzw. in den geplanten Leitfäden Mindeststandards zu erforderlichen Schulungen im Bereich TCMS und Steuern festlegen. Hierzu sollte der Kreis konkrete Ziele zu den Budgets, den zu schulenden Personen, zur Dauer und Regelmäßigkeit und zu Schulungsthemen formulieren. Darauf aufbauend sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungskonzept zum TCMS erarbeiten. Die verpflichtende Teilnahme an Veranstaltungen oder Inhouse-Schulungen sollte weiterhin dokumentiert werden.

Bericht an Verwaltungsleitung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat in seiner TC-Richtlinie verschriftlicht, dass die Verwaltungsleitung in regelmäßigen Abständen über den Stand der Tax Compliance Sachverhalte unterrichtet wird.

Die Verwaltungsleitung ist auf offiziellen Veranstaltungen, wie z. B. den Einführungsveranstaltungen über die Neuregelung des § 2b UStG informiert worden. Der Kämmerer bzw. die Kämmerin sowie die Kämmereileitung berichtet dem Landrat bzw. der Landrätin über Prozessfortschritte und Zwischenergebnisse bei der Einführung des TCMS.

Zudem erfolgt anlassbezogen eine Berichterstattung im Rahmen der alle zwei Wochen stattfindenden Fachbereichsleiterkonferenz. Bei Bedarf informiert die Kämmereileitung die Verwaltungsleitung auch ad hoc über bestimmte Themen. Die Themen und Gesprächsinhalte werden durch die vorbereiteten Tagesordnungen und Sitzungsprotokolle dokumentiert.

4.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ **Feststellung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung konkret geregelt und nutzt hierbei präventive Kontrollen. Diese sind noch nicht in der TC-Richtlinie verschriftlicht oder ergänzend in einer Anlage beigefügt.

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

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

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

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** führt die Umsatzsteuervoranmeldungen und Steuererklärungen selbst durch. Die Abgabe erfolgt elektronisch über die Software der Finanzverwaltung. Die Prozesse hierzu hat der Kreis wie folgt ausgestaltet:

Der Kreis hat eine zentrale Geschäftsbuchhaltung eingerichtet. Die Kämmerei gibt bei allen Sachkonten im Buchungssystem die jeweiligen Steuersätze zur Buchung von Umsatzsteuersachverhalten vor. Grundsätzlich sichtet die Kämmerei alle Ein- und Ausgangsrechnungen und kontrolliert diese hinsichtlich bestehender Steuerlasten.

Die jeweils Produktverantwortlichen erfassen zunächst die Buchungsanordnungen unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips. Alle Vorkontierungen werden anschließend zentral in der Kämmerei überprüft. Hierzu setzt der Kreis regelmäßig wiederum drei Mitarbeitende in der Geschäftsbuchhaltung ein. Die Anwendung des Vier-Augen-Prinzip wird hier ebenso durch gegenseitige Vertretungsbefugnisse sichergestellt. Die Prüfung umfasst u.a. auch die Prüfung der korrekten Steuersätze bei der Vorkontierung.

Die für die Umsatzsteuervoranmeldung benötigten Zahlen werden durch eine standardisierte Auswertung aus der Finanzsoftware gezogen und in einer Tabellenkalkulationsdatei aufgearbeitet. Die Daten werden plausibilisiert und geprüft. Differenzen werden bereits bei der Umsatzsteuervoranmeldung geklärt, da die aufbereiteten Daten und die Angaben in der Software der Finanzverwaltung übereinstimmen müssen. Der Kreis achtet auch darauf, dass die Meldung der Jahresdaten der Summe der Umsatzsteuervoranmeldungen entspricht.

Die Anordnung für die Umsatzsteuervoranmeldung wird durch den TCMS-Beauftragten vorbereitet und durch die Kämmereileitung unterschrieben. Für die fristgerechte Meldung an das Finanzamt hat der bzw. die TCMS-Beauftragte eine entsprechende Terminplanung hinterlegt.

Für die Jahressteuererklärung werden die monatlich übermittelten Daten ebenso tabellarisch zusammengeführt. Alle begründenden Unterlagen liegen in der Finanzbuchhaltung vor. Bis zu einem Betrag von 250.000 Euro werden die Anordnungen durch die Kämmereileitung unterschrieben. Übersteigt die Steuererklärung diesen Betrag, liegt die Anordnungsbefugnis bei der Kämmerin bzw. dem Kammerer. Die Unterschriftenbefugnisse sind in der Dienstanweisung Finanzbuchhaltung geregelt. Die Landrätin bzw. der Landrat wird darüber hinaus über einen Vermerk auf dem Dienstweg über den Kammerer bzw. die Kämmerin informiert und durch eigenhändige Unterschrift im Steuererklärungsprozess beteiligt.

Die eingerichteten Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung hat der Kreis noch nicht schriftlich in der TC-Richtlinie geregelt.

➔ **Empfehlung**

Der konkret festgelegte Prozessablauf für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollte in einer Anlage der TC-Richtlinie detailliert festgeschrieben werden. Die TC-Richtlinie bzw. beigefügten Handlungsanweisungen und die Dienstanweisung zur Finanzbuchhaltung sollten hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten miteinander verknüpft werden.

4.5.5 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.

➔ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis plant die regelmäßige Überwachung und Verbesserung des TCMS und hat dies in der TC-Richtlinie festgehalten. Handlungsbedarf besteht im Hinblick auf die Ausgestaltung der geplanten Kontrollen und Maßnahmen.

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

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

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** sieht eine regelmäßige Überprüfung und Überwachung des TCMS in Abstimmung und Zusammenarbeit mit der Verwaltungsleitung vor. Des Weiteren soll hierbei das Rechnungsprüfungsamt unterstützen. Dies hat der Kreis in der TC-Richtlinie bereits festgelegt. Geplant ist auch eine Evaluierung der TC-Richtlinie, entsprechend dem bereits geübten Verfahren bei hausinternen Dienstanweisungen.

Das Rechnungsprüfungsamt ist daher in die Entwicklungsschritte zur Einführung des TCMS eingebunden und wird anlassbezogen informiert. Darüber hinaus ist das Rechnungsprüfungsamt bei der Erstellung der Richtlinie beteiligt worden.

Der Kreis plant u.a. zukünftig die Aufstellung von Überwachungsplänen, um einen gesetzeskonformen Umgang mit steuerlich relevanten Sachverhalten zu gewährleisten. Er beabsichtigt diesbezüglich regelmäßige Auswertungen und Kontrollen der Buchungen. Dies hat der Kreis ebenso in der TC-Richtlinie bereits verankert, in der Praxis aber noch nicht umgesetzt. Hierzu ist die Implementierung und Anwendung in der Praxis erforderlich.

Konkrete Überwachungspläne zur Kontrolle der TCMS-Regelungen hat der Ennepe-Ruhr-Kreis noch nicht aufgestellt. Auch ein Verfahren zur Meldung von Verstößen und zur Kommunikation von Risiken muss noch entwickelt werden.

➔ Empfehlung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Überwachung und Verbesserung des TCMS so ausgestalten, dass alle Maßnahmen und Kontrollen konkret geregelt sind und diese dokumentiert und ausgewertet werden. Die Kontrollen sollten regelmäßig und vollständig durchgeführt und ebenso auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft werden. Anhand der Ergebnisse sollten die Überwachungspläne und Kontrollen regelmäßig evaluiert werden.

4.6 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
Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS					
F1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat einen Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS anhand von Meilensteinen aufgestellt und diese erfolgreich absolviert. Zur Umsetzung derselben hat der Kreis Verantwortliche und Zuständigkeiten festgelegt, diese aber nicht im Zeit- und Projektplan hinterlegt.	145	E1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für noch umzusetzende Projektschritte den Zeit- und Projektplan weiter fortschreiben und hierbei zuständige bzw. verantwortliche Personen benennen. Der Projektfortschritt sollte regelmäßig überprüft und dokumentiert werden.	146
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten teilweise in einer Tax-Compliance-Richtlinie geregelt und diese als Dienstanweisung zum 01. November 2022 in Kraft gesetzt. Fachexpertise stellt der Kreis durch eigenes qualifiziertes Personal sicher.	147	E2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte in der TC-Richtlinie bzw. in den beigefügten Anlagen oder Leitfäden die Zuständigkeiten der Produktverantwortlichen als Ansprechpersonen für steuerliche Angelegenheiten sowie des TCMS-Beauftragten ergänzen.	149
F3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat 2022 eine Bestands- und Risikoanalyse durchgeführt und plant zukünftig deren Fortschreibung. Die Arbeitsabläufe hierzu sind in der TC-Richtlinie grob skizziert. Es konnten noch nicht alle Verträge gesichtet und steuerrechtlich gewürdigt werden. Der Kreis baut derzeit ein digitales Vertragsmanagement auf, das hierzu ggf. genutzt werden kann. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch eine detaillierte Prozessbeschreibung sowie eine umfassende Prozessdokumentation bzw. Regelungen hierzu.	149	E3.1	Der Kreis sollte erstellte Prozessbeschreibungen zur Bestandsanalyse in die geplanten Handlungsanweisungen oder Leitfäden zur TC-Richtlinie integrieren. Die Bewertungsergebnisse einer Bestandsanalyse und die Kommunikation derselben sollten fortlaufend dokumentiert werden. Die TC-Richtlinie sollte eine Dokumentationspflicht zu allen steuerlichen Sachverhalten beinhalten.	151
			E3.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte wie geplant durch eine umfassende Vertragsinventur und ein Vertragsscreening sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis den geplanten Aufbau eines digitalen Vertragsmanagements weiter vorantreiben.	152

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.3	Die Kämmerei sollte - wie in der Vertragsmanagementsoftware vorbereitet - bereits vor Vertragsabschluss bzw. -änderung in den Prozess einbezogen werden, um eine steuerrechtliche Bewertung vornehmen zu können. Die hierzu erforderlichen Arbeitsabläufe, ebenso wie die detaillierte Auflistung der relevanten Sachverhalte, sollte der Kreis in die geplanten Handlungsanweisungen oder Leitfäden zur TC-Richtlinie mit aufnehmen.	152
			E3.4	Der Kreis sollte im Rahmen einer Risikoanalyse zusätzlich die installierten TCMS-Prozesse regelmäßig hinsichtlich Risiken und Schwachstellen überprüfen, um Störfälle zu vermeiden und das Fehlerrisiko zu minimieren. Die Prozesse sollten somit regelmäßig evaluiert werden, um Compliance-Verstößen entgegenzuwirken.	153
F4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat Informationsprozesse eingerichtet, um das Thema Tax Compliance in der Kreisverwaltung zu vermitteln. Die Verwaltungsleitung wird in regelmäßigen Sitzungen sowie ad hoc unterrichtet. Die Mitarbeitenden in der Kämmerei bilden sich regelmäßig in Steuerfachthemen fort. Konkrete Regelungen zur Handhabung von Schulungen hat der Kreis noch nicht in der TC-Richtlinie, dazugehörigen Handlungsanweisungen oder in einem Schulungskonzept verankert.	153	E4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte in der TC-Richtlinie bzw. in den geplanten Leitfäden Mindeststandards zu erforderlichen Schulungen im Bereich TCMS und Steuern festlegen. Hierzu sollte der Kreis konkrete Ziele zu den Budgets, den zu schulenden Personen, zur Dauer und Regelmäßigkeit und zu Schulungsthemen formulieren. Darauf aufbauend sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungskonzept zum TCMS erarbeiten. Die verpflichtende Teilnahme an Veranstaltungen oder Inhouse-Schulungen sollte weiterhin dokumentiert werden.	155
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung konkret geregelt und nutzt hierbei präventive Kontrollen. Diese sind noch nicht in der TC-Richtlinie verschriftlicht oder ergänzend in einer Anlage beigefügt.	155	E5	Der konkret festgelegte Prozessablauf für die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen sollte in einer Anlage der TC-Richtlinie detailliert festgeschrieben werden. Die TC-Richtlinie bzw. beigefügten Handlungsanweisungen und die Dienstanweisung zur Finanzbuchhaltung sollten hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten miteinander verknüpft werden.	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis plant die regelmäßige Überwachung und Verbesserung des TCMS und hat dies in der TC-Richtlinie festgehalten. Handlungsbedarf besteht im Hinblick auf die Ausgestaltung der geplanten Kontrollen und Maßnahmen.	157	E6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Überwachung und Verbesserung des TCMS so ausgestalten, dass alle Maßnahmen und Kontrollen konkret geregelt sind und diese dokumentiert und ausgewertet werden. Die Kontrollen sollten regelmäßig und vollständig durchgeführt und ebenso auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft werden. Anhand der Ergebnisse sollten die Überwachungspläne und Kontrollen regelmäßig evaluiert werden.	157

5. Informationstechnik

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen.

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

Informationstechnik

Das vom Ennepe-Ruhr-Kreis seit Jahren praktizierte IT-Betriebsmodell erweist sich nach wie vor als vorteilhaft. Der Einfluss auf die Ausgestaltung der IT-Leistungen ist groß, die hohe Flexibilität bei Entscheidungen über Produkte oder Dienstleistungen zur Aufgabenerfüllung unterstützt wirtschaftliches Handeln. Zwar sind die IT-Kosten durch eine Vielzahl von Einflussfaktoren in den letzten Jahren angestiegen, bewegen sich aber nicht auf einem kritischen Niveau.

Wünschenswert wäre es, diese günstigen Rahmenbedingungen über eine formalisierte IT-Strategie abzusichern und Verbindlichkeit und Orientierung für die Ausgestaltung der IT zu schaffen. Dies gilt gleichermaßen für den Prozess der digitalen Transformation im engeren Sinne. Zwar wurde mit der *eGovernment-Strategie des Ennepe-Ruhr-Kreises* ein entsprechender strategischer Rahmen festgelegt. Doch erfordert die Dynamik und hohe Komplexität des Digitalisierungsprozesses eine regelmäßige Fortschreibung und Anpassung der strategischen Grundlagen an aktuelle Entwicklungen und Anforderungen. Gleichwohl ist in der Prüfung der Eindruck entstanden, dass der IT-Bereitstellung und -Betreuung sowie dem Gesamtprozess der Digitalisierung bewährte und gut funktionierende, gelebte Strukturen zu Grunde liegen. Mit aktualisierten strategischen Regelungen zu Verantwortlichkeiten, Weisungsrechten, einem transparenten

Informationsfluss und einer aktiveren Einbindung der Beschäftigten kann sich der Gesamtprozess im Ennepe-Ruhr-Kreis noch effektiver und erfolgreicher gestalten lassen.

Neben dem Optimierungspotenzial in Bezug auf strategische Vorgaben hat die gpaNRW in dieser überörtlichen Prüfung für verschiedene Einzelaspekte Möglichkeiten zur Verbesserung erkannt. Beispielsweise wäre im Prozessmanagement eine noch engere Verknüpfung der Organisation mit der IT und auch eine frühzeitige und aktive Einbeziehung der örtlichen Rechnungsprüfung sinnvoll und zielführend. Im Bereich der IT an Schulen könnten mit einer zeitlich konkreteren Planung die Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung des digitalen Lernens und Unterrichtens an den sechs Schulen des Ennepe-Ruhr-Kreises noch weiter verbessert werden.

Aus Sicht der gpaNRW sollte der Rolle der örtlichen Rechnungsprüfung in Bezug auf IT-Themen eine größere Bedeutung zugemessen werden. Derzeit sind die Rahmenbedingungen für das Rechnungsprüfungsamt – sowohl das Prüfen *der* IT als auch das Prüfen *mit* IT betreffend – noch nicht optimal. Eine sachgerechte Prüfung erfordert naturgemäß personelle und fachliche Ressourcen. Insofern ist die Situation zum Teil äußeren Einflussfaktoren geschuldet, insbesondere der Verfügbarkeit fachlich ausgebildeten Personals bzw. entsprechender Qualifizierungsmaßnahmen. Davon unabhängig sollten die Aktivitäten der örtlichen Prüfung jedoch generell auf formalisierten strategischen Entscheidungen basieren. Perspektivisch sollte das RPA als unabhängige Instanz innerhalb der Kreisverwaltung in Prozesse und Maßnahmen der digitalen Transformation eingebunden sein, die von grundsätzlicher oder erheblicher Bedeutung sind.

Mit der IT-Sicherheit zeigt das IT-Profil des Ennepe-Ruhr-Kreises einen Aspekt, der besonders positiv auffällt: Wie bereits in den letzten überörtlichen Prüfungen ist das Sicherheitsniveau recht hoch. Im Detail ließe sich die IT-Sicherheit noch weiter erhöhen, ein dringender Handlungsbedarf erwächst daraus jedoch nicht.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,

- Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch das „Sparen mit IT“, aufzuzeigen, sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller 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.

5.3 IT-Profil

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

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

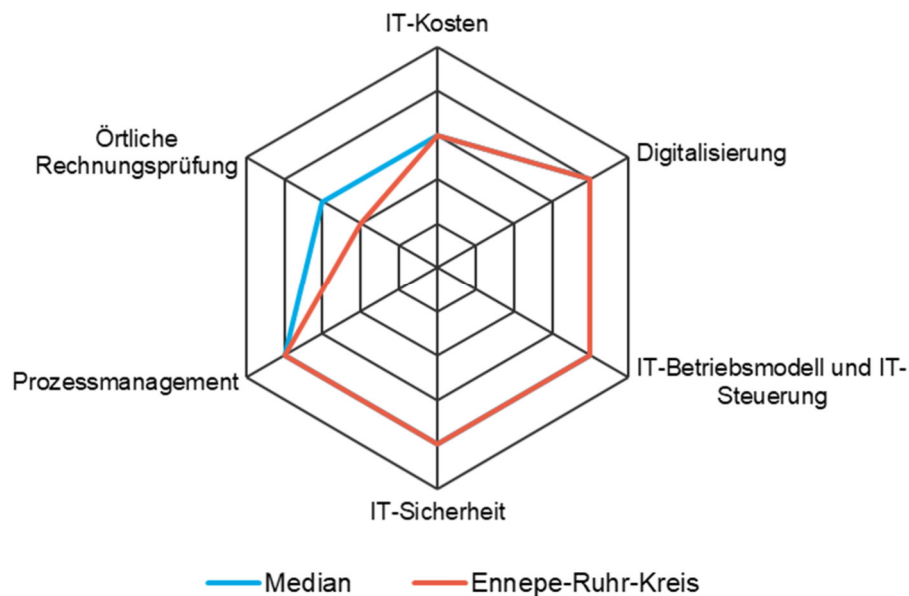
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

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

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

IT-Profil im interkommunalen Vergleich



➔ Das IT-Profil des Ennepe-Ruhr-Kreises orientiert sich insgesamt am Mittelfeld der Kreise.

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

5.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

➔ **Feststellung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat ein sehr flexibles IT-Betriebsmodell und gute strukturelle Voraussetzungen für die Steuerung der IT. Verbesserungspotenzial besteht bezüglich der Aktualität formeller Regelungen sowie einer formalisierten und verbindlichen IT-Strategie.

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

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

Die in den früheren überörtlichen Prüfungen durch die gpaNRW festgestellten Rahmenbedingungen für das IT-Betriebsmodell des **Ennepe-Ruhr-Kreises** sind im Wesentlichen unverändert geblieben. Der Kreis betreibt seine IT autonom und ohne Anbindung an ein kommunales Rechenzentrum. Nahezu alle Fachanwendungen für die technische und allgemeine Verwaltung werden über die umfangreiche eigene Infrastruktur zur Verfügung gestellt. Bei einzelnen Verfahren bedient sich der Kreis als Drittkunde anderer kommunaler IT-Dienstleister und greift für Beratungen und technischen Support in begrenztem Umfang auf Dienstleistungen von IT-Serviceanbietern zurück.

Dieses Betriebsmodell sichert dem Kreis eine sehr hohe Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen und frei zu entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Gleichzeitig ist er in der Lage, die IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Gleichzeitig ist jedoch die Verantwortung für die Betriebsbereitschaft der IT und die verarbeiteten Daten wesentlich größer als es bei einem hohen Auslagerungsgrad an einen Dienstleister der Fall wäre. Die Anforderungen an das interne Steuerungssystem des Kreises fallen dementsprechend deutlich höher aus.

Aufbauorganisatorisch ist die IT als Abteilung 15 (ADV) dem Fachbereich I (Zentraler Service) zugeordnet, der vom Kreisdirektor geleitet wird. Damit besteht eine unmittelbare Anbindung an die Ebene des Verwaltungsvorstandes. Dies schafft gute Voraussetzungen für eine enge Verknüpfung der IT mit gesamtstrategischen Belangen des Ennepe-Ruhr-Kreises. Die operative IT kann sich an Vorgaben der Verwaltungsleitung orientieren. Dass das Sachgebiet 11/2 (Organisation und Personalentwicklung) dem gleichen Fachbereich angehört wie die IT, unterstützt zudem einen geregelten Informationsaustausch zwischen diesen Aufgabengebieten.

Strategische Themen werden nach Vorbereitung durch die IT in der Fachbereichsleiterkonferenz erörtert und entschieden. Es bestehen Regelungen und Konzepte für die operative Aufgabendurchführung, die teilweise auch strategische Aspekte abdecken. Dies gilt beispielsweise für die Informationssicherheitsleitlinie (ISLL) vom 26. Juni 2017. Mit dieser verpflichtet sich die Behördenleitung explizit zur Beteiligung an der Optimierung der Informationssicherheit und legt die Teilnehmenden an der Arbeitsgruppe Informationssicherheit fest (Ziffer 7 der ISLL). Das Konzeptpapier New-Work – IT-Ausstattung wurde Mitte 2022 gemeinsam von der IT und der Organisation aufgestellt und deckt mit der zukünftigen Ausgestaltung der Arbeitsplätze in der Kreisverwaltung einen mehrjährigen Planungshorizont ab. In der Dienstanweisung Tul, die in der Prüfung mit dem Aktualisierungsstand 28. Dezember 2006 vorlag, sind wesentliche Aspekte zur Durchführung eines sicheren und ordnungsgemäßen IT-Betriebs geregelt. Ergänzende Bestimmungen enthält die Besondere Geschäftsanweisung über Aufgaben und die Inanspruchnahme der Abteilung ADV (BGA ADV) in der Fassung vom 11. April 2016. Darin sind unter anderem Zuständigkeiten, die zu beteiligenden Organisationseinheiten im laufenden Geschäft oder in Projekten sowie Beschaffungsprozesse und Ausstattungsstandards geregelt.

Insgesamt betrachtet verfügt die Kreisverwaltung über ein umfassendes Regelwerk, das den formalen Rahmen für eine sichere und sachgerechte Bereitstellung und Betreuung der IT bildet. Mit Blick auf den erheblichen Autonomiegrad der Kreis-IT sowie technologische Fortschritte und die Dynamik und Bedeutung der Digitalisierung besteht jedoch Optimierungsbedarf.

Dies betrifft zum einen den Aktualisierungsstand der einzelnen Regelwerke. Selbst dann, wenn organisatorische Strukturen (Zuständigkeiten, Bezeichnungen von Organisationseinheiten usw.) in der Verwaltung über viele Jahre unverändert geblieben wären: Eine regelmäßige redaktionelle und inhaltliche Überprüfung von Dienstanweisungen, Konzepten und weiteren Regelungen hat nennenswerte Bedeutung für einen ordnungsgemäßen IT-Betrieb. Zudem ist ein „weicher Faktor“ nicht zu unterschätzen: Von der formellen Aktualität eines Regelwerkes geht ein Signal bezüglich seiner Bedeutung aus. Mit anderen Worten: Wenn eine formelle Regelung nach IT-Dimensionen zuletzt vor zwei oder mehr technologischen Generationen aktualisiert wurde, könnte dies unterschwellig als „eher zu vernachlässigen“ interpretiert werden. Letztlich könnte die Aktualität von Dokumenten sogar mit beeinflussen, ob eine Verwaltung im Wettbewerb um die Gewinnung von qualifizierten Fachkräften als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen wird. Diesen Aspekt thematisieren wir noch einmal unter 5.3.3.1 im Zusammenhang mit der demografischen Ausgangslage.

➔ **Empfehlung**

Die vorhandenen formellen Regelungen zur Bereitstellung und Betreuung der IT in der Kreisverwaltung sollten einer redaktionellen und inhaltlichen Überprüfung unterzogen werden. Soweit es erforderlich oder sachgerecht ist, sollten sie aktualisiert bzw. ergänzt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob der einzelne Regelungsinhalt strategische oder operative Aspekte betrifft.

Desweiteren verfügt der Ennepe-Ruhr-Kreis nach wie vor nicht über eine verbindliche und alle maßgeblichen Teilaspekte verknüpfende, einen mehrjährigen Planungshorizont umfassende IT-Gesamtstrategie. Die bestehenden Regelungen beziehen sich überwiegend auf den zeitlichen Planungshorizont eines Haushaltsjahres. Wenn strategische Vorgaben, Steuerungsprozesse, Planungen und Regelungen nicht längerfristig formalisiert sind, entstehen für die Kreisverwaltung erhöhte Risiken im Hinblick auf Strategieziele und operative Abläufe. Eine verbindliche IT-Strategie hat die Aufgabe und das Ziel,

- einen anlass- und situationsunabhängigen Handlungsrahmen für die IT vorzugeben,
- Zielvorstellungen für alle Beteiligten transparent zu machen,
- die Bindungswirkung durch die Legitimation der Verwaltungsführung/Politik zu erhöhen und
- notwendige Investitionen frühzeitig zu identifizieren und zu begründen.

Diese Aspekte haben in jüngerer Vergangenheit noch einmal erheblich an Bedeutung gewonnen, weil die Dringlichkeit und Dynamik der digitalen Transformation im öffentlichen Sektor gewachsen sind. Darauf gehen wir in den nachfolgenden Abschnitten zur Digitalisierung und zum Prozessmanagement detailliert ein.

Für die Verwaltung des Ennepe-Ruhr-Kreises kommen zwei konkrete Situationen hinzu, die eine stärkere strategische Formalisierung der IT-Ausrichtung argumentativ stützen:

Zum einen sind dies durch Altersfluktuation bedingte personelle Veränderungen auf der Leitungsebene der IT. Insbesondere über viele Jahre bewährte, gelebte Strukturen sind bei personellen Wechseln dem Risiko eines „Entscheidungsвакуums“ ausgesetzt. Die Ursache liegt nicht in den handelnden Personen selbst, sondern darin, dass die gelebten Strukturen sich gewissermaßen neu ausrichten und konfigurieren müssen. Eine übergeordnete, vom Verwaltungsvorstand explizit getragene Strategie schafft für alle Beteiligten Orientierung und Verbindlichkeit.

Zum anderen ist dies die mittelfristig anstehende Kernsanierung des Kreishauses. Ein derartiges Projekt stellt auch die Bereitstellung und Betreuung der IT vor erhebliche organisatorische, logistische und technische Herausforderungen. Der IT-Betrieb während solcher Interimsphasen verleitet unter Umständen dazu, bei auftretenden Problemlagen Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren und zur Entscheidung zu stellen, deren Eignung für den späteren Regelbetrieb nicht hinreichend bewertet und abgewogen wird. Ziel soll keinesfalls sein, den Spielraum für sachgerechte Improvisationen zu beschneiden. Vielmehr geht es darum, bei solch weitreichenden Eingriffen in den laufenden Betrieb der Kreisverwaltung, wie sie aus den geplanten Baumaßnahmen resultieren, die potenziellen Risiken zu minimieren. Daher ist es auch unter diesem Aspekt sinnvoll, einen strategischen Rahmen für die Planung, Steuerung und Ausführung aller erforderlichen IT-Maßnahmen und -Aktivitäten über einen mehrjährigen Zeitraum zu definieren.

Nach Angaben der Verwaltung ist das Erfordernis, die IT als Gesamtaufgabe strategisch stärker abzusichern, erkannt. Daher wird 2023 begonnen, eine entsprechende Strategie zu erarbeiten.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte seine Aktivitäten, die IT-Strategie zur gegenwärtigen und zukünftigen Ausgestaltung der IT stärker zu formalisieren, konsequent fortsetzen. Der bedarfsabhängige Informationsaustausch mit dem Verwaltungsvorstand sollte um einen verbindlichen Prozess ergänzt werden, in dem die Anforderungen der Fachbereiche regelmäßig mit strategischen Belangen abgestimmt werden.

5.3.2 IT-Kosten

Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern

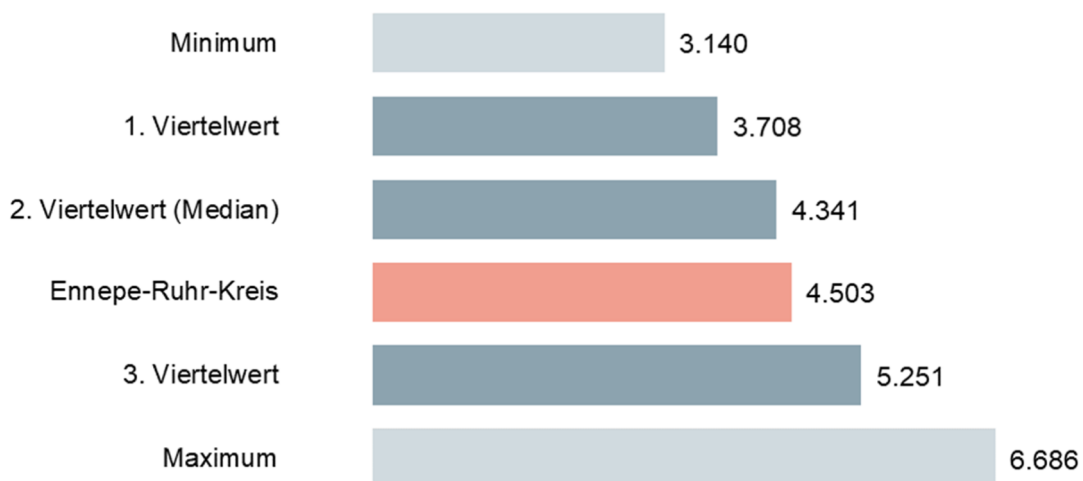
auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

- ➔ Die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Ennepe-Ruhr-Kreises überschreiten leicht den Median sind damit etwas höher als bei der Mehrzahl der 31 Kreise.

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

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

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



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



Die IT-Kosten des Ennepe-Ruhr-Kreises liegen im Mittelfeld. Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen des Ennepe-Ruhr-Kreises tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

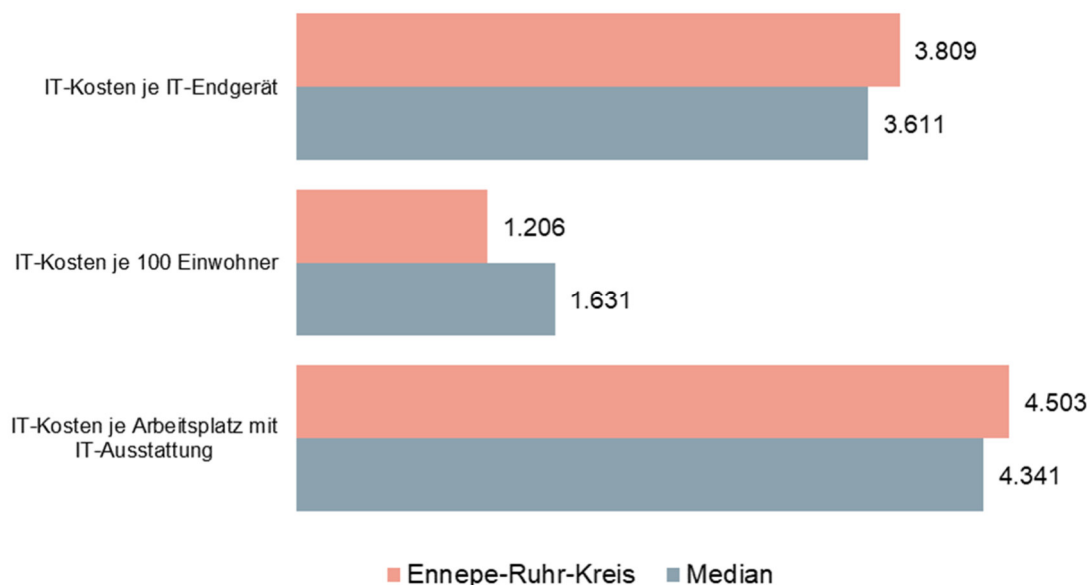
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Beim Ennepe-Ruhr-Kreis fällt die Menge der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze in der Kernverwaltung deutlich geringer aus als bei meisten Kreisen. Ursache ist, dass die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze bezogen auf 10.000 Einwohner im Kreisgebiet hier weniger als 27 beträgt und damit noch den 1. Viertelwert von rund 29 Arbeitsplätzen unterschreitet (Median: 36).

- Mit der Anzahl der für diese Arbeitsplätze bereitgestellten IT-Endgeräte liegt der Ennepe-Ruhr-Kreis dicht unterhalb des Medians. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,18 IT-Endgeräte, der Median beträgt 1,21.

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 höheren Ausstattungsmengen positiver, bei geringeren Mengen tendenziell negativer aus, weil sich die Kosten auf einen größeren bzw. kleineren Kennzahlen-Nenner verteilen (Fixkostendegression). Für den Ennepe-Ruhr-Kreis bedeutet dies, dass die einwohnerbezogen sparsamere Ausstattung der Kreisverwaltung mit IT-Arbeitsplätzen die Kennzahlenausprägung negativ verändert. Dass sie tatsächlich deutlich positiver zu bewerten ist, bestätigt der mit 1.206 Euro den Median um mehr als 400 Euro unterschreitende Kennzahlenwert beim Bezug der IT-Kosten auf 100 Einwohner des Kreises.

- ➔ Realistisch sind die IT-Gesamtkosten des Kreises positiver einzuordnen als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Ennepe-Ruhr-Kreis	26,93	68,30	4,77
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Das prägende Merkmal des IT-Betriebsmodells im Ennepe-Ruhr-Kreis ist der hohe Autonomiegrad beim operativen IT-Betrieb. Entgelte für die Inanspruchnahme externer Dienstleistungen sind Sachkosten. Korrespondierend mit der geringen Auslagerung ist der eigene Personalkostenanteil demnach höher und der Sachkostenanteil niedriger als der jeweilige Durchschnitt der Kreise.

Da der Gemeinkostenanteil bezogen auf das Gesamtergebnis eine untergeordnete Rolle spielt, unterziehen wir nachfolgend nur die Personal- und Sachkosten einer näheren Betrachtung. Diese stellen sich beim Ennepe-Ruhr-Kreis im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

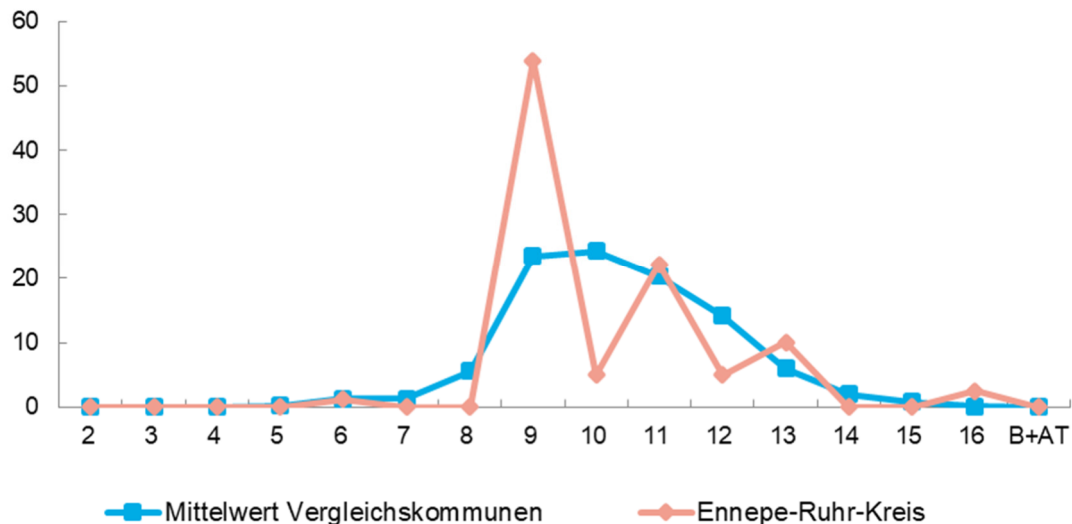
Kostenbestandteile in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Kostenarten	Ennepe-Ruhr-Kreis	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	1.231	780	924	1.145	31
Sachkosten	3.121	2.793	3.214	3.994	31

Ob die Personalkosten nachvollziehbar sind hängt unter anderem davon ab, ob sie durch eine höhere Anzahl an Beschäftigten oder durch deren Vergütungs- bzw. Besoldungsniveau entstehen.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur des Ennepe-Ruhr-Kreises mit dem durchschnittlichen Vergütungs- und Besoldungsniveau 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.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau 2020



Bei einem geringen Auslagerungsgrad verschiebt sich der Schwerpunkt in der Besoldungs- und Vergütungsstruktur im Regelfall zu niedrigen Entgelt- und Besoldungsgruppen. Wenn wenige oder fast keine Aufgaben des laufenden IT-Betriebs an externe Dienstleister ausgelagert sind, ist der Umfang operativer Tätigkeiten in der zentralen IT der Verwaltung entsprechend groß. Umgekehrt bilden die in der Stellenwertigkeit höher angesiedelten Steuerungs-, Planungs- und Koordinierungsaufgaben einen – relativ gesehen – kleineren Anteil an der Gesamtheit der IT-Stellen. Das Diagramm zeigt bei den operativen IT-Stellen des Ennepe-Ruhr-Kreises eine sehr deutliche Abweichung bei den Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen 9 und 10 vom interkommunalen Vergleichswert. Der weitaus größte Anteil der IT-Beschäftigten gehört zu den Besoldungs- oder Entgeltgruppen mit den niedrigeren Personalkosten. Die Ursache für die höheren Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind demnach nicht im Besoldungs- und Vergütungsgefüge der operativen IT-Stellen zu suchen.

Jedoch fällt auch die quantitative Personalausstattung des Ennepe-Ruhr-Kreises im interkommunalen Vergleich nicht kritisch auf. Auf eine IT-Vollzeit-Stelle entfallen rechnerisch rund 64 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Zwar liegt diese Quote unter dem 1. Viertelwert, korrespondiert aber mit dem hohen Anteil selbst wahrgenommener operativer IT-Aufgaben. Im Vergleich der Kreise mit einem ähnlichen Betriebsmodell liegt die Anzahl der durch die IT betreuten Arbeitsplätze des Ennepe-Ruhr-Kreises zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median.

Generell darf bei der Betrachtung der Personalkosten nicht außer Acht gelassen werden, dass eine angemessene Personalausstattung für einen ordnungsgemäßen und sicheren IT-Betrieb

insbesondere bei einem hohen Autonomiegrad essentiell ist. Hinzu kommt, dass der Personalbedarf mit der digitalen Transformation und den damit einhergehenden Aufgabenerweiterungen in der kommunalen IT künftig in allen Kreisen unabhängig vom jeweiligen Betriebsmodell weiter ansteigen wird.

Eine weitergehende Analyse nimmt die gpaNRW nachfolgend auf der Ebene der einzelnen IT-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 unterscheiden wir die Kostenstellen *IT-Grunddienste* und *Fachanwendungen*.

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

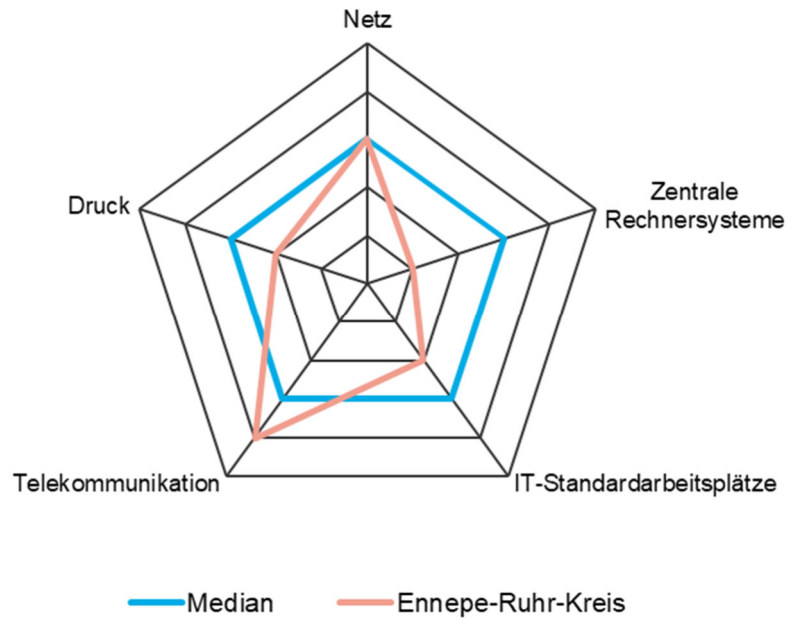
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste betragen im Ennepe-Ruhr-Kreis 2.598 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und fallen damit unter den Kreisen, deren Daten in diesen Vergleich eingeflossen sind, recht hoch aus. Rund 58 Prozent der gesamten IT-Kosten entfallen auf die IT-Grunddienste.

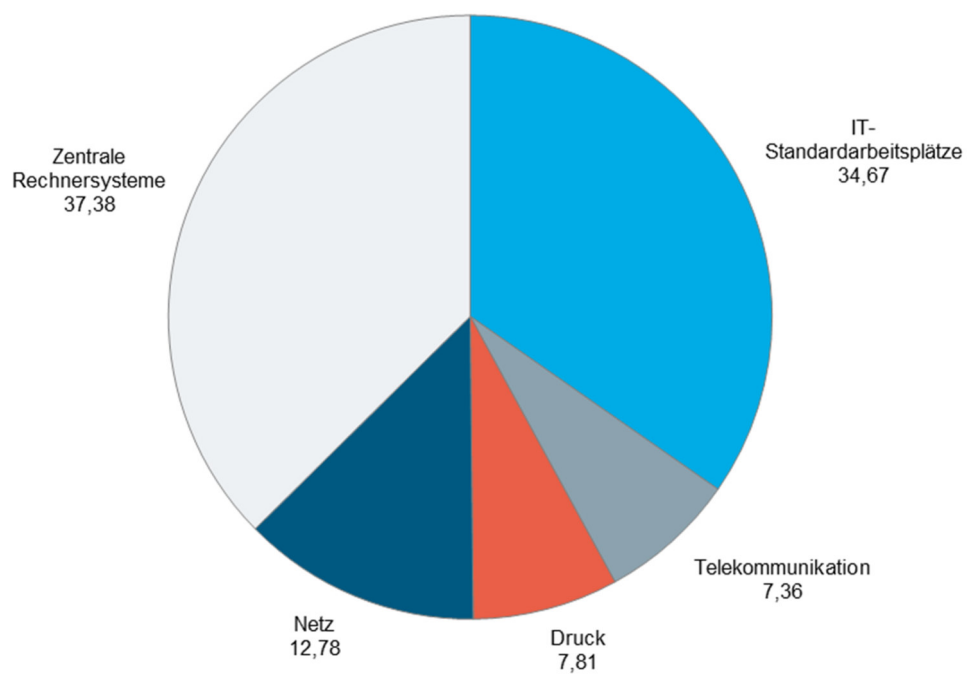
Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Kostensituation in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Innenliegende Werte bedeuten hohe Kosten, außenliegende Werte niedrige Kosten.

Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark die vorgenannten Leistungsfelder die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste des **Ennepe-Ruhr-Kreises** im Einzelnen beeinflussen.

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Der interkommunale Vergleich zeigt in Kombination mit der relativen Kostenverteilung, dass die maßgeblichen Treiber für die Gesamtkosten der IT-Grunddienste bei den IT-Standardarbeitsplätzen und dem Rechenzentrumsbetrieb liegen. Allein daraus lassen sich jedoch keine Rückschlüsse auf eine ungünstige Kostensituation ziehen bzw. Einsparpotenziale ableiten.

Bei einem weitgehend selbständigen IT-Betrieb wie im Ennepe-Ruhr-Kreis fallen sowohl die absolute Höhe der Kosten der zentralen Rechnersysteme im interkommunalen Vergleich als auch deren relativer Anteil deutlich größer aus. Ursache ist die Bandbreite bei der Ausgestaltung von Betriebsmodellen, aus der erhebliche Unterschiede in der jeweiligen Kostenstruktur resultieren. So stellt sich die Situation bei einem hohen Auslagerungsgrad genau gegenteilig dar: Die Kostenanteile des Rechenzentrumsbetriebs werden beim Dienstleister in die Endprodukte eingepreist. Auf Kundenseite ist zwar der Preis einer bestimmten Fachanwendung oder der Bereitstellung von IT-Standardarbeitsplätzen bekannt. Die Kalkulationsgrundlagen werden jedoch vom Dienstleister in aller Regel nicht transparent gemacht. Damit verlagern sich die „sichtbaren“ Kostenanteile von den zentralen Rechnersystemen zu den Endprodukten, insbesondere also in das Leistungsfeld IT-Arbeitsplätze und in die Fachanwendungen.

Da der Ennepe-Ruhr-Kreis nahezu alle Systeme selbst betreut und entsprechende Redundanzen vorhalten muss, erscheinen die Kosten des Rechenzentrumsbetriebs nicht auffällig. Die räumlichen und technischen Rahmenbedingungen gewährleisten eine weitestgehend sichere IT-Bereitstellung. Die eingesetzten Personalressourcen sind erforderlich, um Redundanzen auch in personeller Hinsicht sicherzustellen. Zudem stellt der Kreis im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit seine IT-Ressourcen mehreren kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung. Daraus ergeben sich Synergien, von denen sowohl der Kreis selbst als auch die beteiligten Kommunen profitieren.

Dass die Kosten der IT-Standardarbeitsplätze im Ennepe-Ruhr-Kreis im Laufe der letzten Jahre erkennbar gestiegen sind, ist auf mehrere unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. In der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW hatten sich vor allem zwei Faktoren besonders günstig ausgewirkt: Zum einen, dass die *tatsächliche* die *wirtschaftliche* Nutzungsdauer um bis zu zwei Jahre übertroffen hat. Für einen großen Teil der Endgeräte ist im damaligen Betrachtungsjahr daher kein Abschreibungsaufwand mehr angefallen. Zum anderen, dass der Kreis seinerzeit durch die Nutzung von Gebrauchtlizenzen deutliche Einsparungen realisieren konnte. Um das Lizenzmanagement zu optimieren und vor allem auch die Risiken einer Unterlizenzierung zu minimieren, wurde das Lizenzkonzept ab 2015 umgestellt. Somit zeichnete sich bereits zum Zeitpunkt der damaligen Prüfung eine begründbare Steigerung der Sachkosten im Bereich der Standardarbeitsplätze ab.

Die Entwicklung im Zuge der Corona-Pandemie und die daraus entstandenen Anforderungen an die IT haben zudem dazu beigetragen, dass sich die Kosten insgesamt erhöht haben. Maßnahmen mit direkter Auswirkung auf die Kosten der IT-Standardarbeitsplätze des Ennepe-Ruhr-Kreises – teils veranlasst durch die pandemiebedingte Situation, teils unabhängig davon aufgrund notwendiger Modernisierung der technischen Infrastruktur – waren unter anderem: Umfangreiche Neubeschaffungen von Endgeräten, die Umstellung der Betriebssysteme der Arbeitsplatzrechner auf Windows 10, die Erhöhung der eingesetzten Citrix-Lizenzen von 300 auf rund 900, die Einrichtung neuer Arbeitsplätze sowie die Bereitstellung der technischen Rahmenbedingungen zur Durchführung alternierender Telearbeit in weiten Teilen der Kreisverwaltung (z.B. Notebooks mit entsprechender Software, doppelte Ausstattung mit Docking-Stationen für die Nutzung im Kreishaus und zuhause, Videokonferenz-Lizenzen usw.). Daneben wurde

als Reaktion auf erhöhte Risiken und neue Gefahrenlagen das Stellenvolumen für Aufgaben im Bereich der IT-Sicherheit von einer auf drei Vollzeit-Stellen erweitert.

5.3.2.2 Fachanwendungen

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

Auf diese Kostenstelle entfallen rund 42 Prozent der gesamten IT-Kosten des **Ennepe-Ruhr-Kreises**.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten des Ennepe-Ruhr-Kreises betragen 1.904 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Der 1. Viertelwert beträgt 1.946 Euro. In nur fünf Kreisen verursachen die Fachanwendungen geringere Kosten. Damit kompensieren sie das ungünstiger ausfallende Kosten-niveau bei den IT-Grunddiensten und tragen maßgeblich dazu bei, dass sich die IT-Kosten des Ennepe-Ruhr-Kreises insgesamt in einem unauffälligen Rahmen bewegen.

Die unter dem Aspekt des IT-Betriebsmodells sowie der IT-Steuerung beschriebene Flexibilität wirkt begünstigend auf die Kostensituation des Ennepe-Ruhr-Kreises. Denn er kann sein Anwendungsportfolio ohne Kompromisse an der eigenen Bedarfslage ausrichten. Grundsätzlich wären selbst überdurchschnittliche Kosten im Bereich der Fachanwendungen nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die jeweilige Fachaufgabe bringen. Jedoch steigt mit der Höhe der Fachanwendungskosten die Notwendigkeit, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse des Ennepe-Ruhr-Kreises unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Dies ist vielmehr eine eigene Aufgabe der Verwaltung im Rahmen des Prozessmanagements, das wir nachfolgend im Abschnitt 5.3.4 thematisieren. Gleichwohl liefert die bereits genannte niedrige einwohnerbezogene Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätzen einen Indikator dafür, dass die Unterstützung der Kreisverwaltung durch eine leistungsfähige IT bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der Gesamtbetrachtung gut und wirtschaftlich gelingt.

5.3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

Auch in der Zeit nach der Corona-Pandemie werden Beschäftigte, Bürgerinnen und Bürger sowie 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

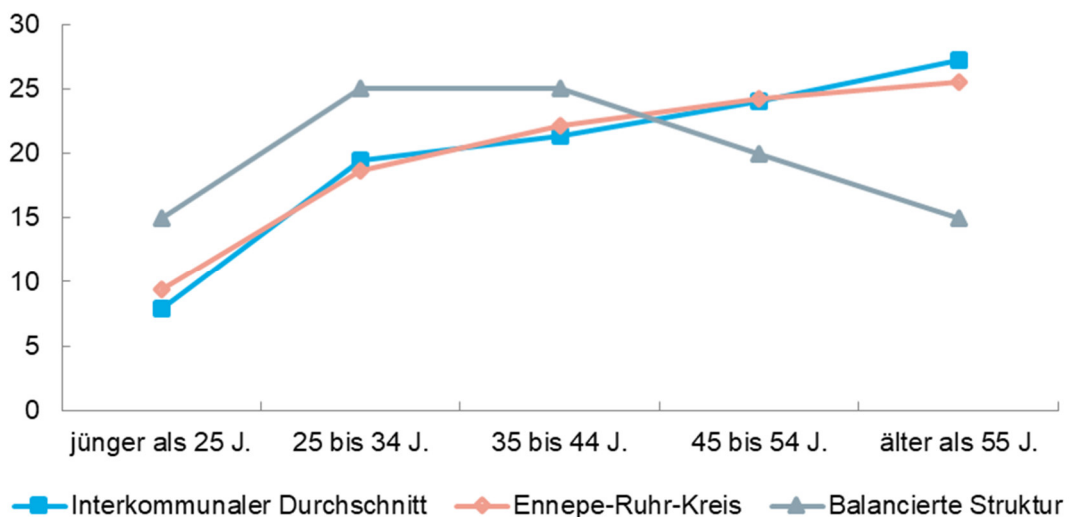
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

5.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)¹⁶ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des **Ennepe-Ruhr-Kreises** 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



¹⁶ 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

- ➔ Das Altersgefüge in der Belegschaft des Ennepe-Ruhr-Kreises verstärkt die Bedeutung der Digitalisierung.

Die Altersstruktur in der Verwaltung des Ennepe-Ruhr-Kreises fällt zwar geringfügig günstiger aus als im Durchschnitt aller Kreise. Die Verlagerung in Richtung der Gruppen ab 45 Jahre und älter zeigt sich jedoch auch hier sehr deutlich. Aus der erheblichen Abweichung von der balancierten Altersstruktur erwächst für den Kreis ein hoher Wettbewerbsdruck bei der künftigen Nachwuchsrekrutierung. Denn zum Ausgleich der altersbedingten Fluktuation entsteht ein rechnerisch überdurchschnittlicher Personalbedarf, bei dem die Kreisverwaltung im Wettbewerb innerhalb des öffentlichen Sektors, aber auch auf dem Arbeitsmarkt in der Gesamtheit bestehen muss. Umso größere Bedeutung gewinnt die digitale Transformation somit in ihrer Funktion, die Leistungs- und Handlungsfähigkeit des Ennepe-Ruhr-Kreises auch mittel- und langfristig aufrechtzuerhalten. Denn wenn sie auf ein sachgerechtes Prozessmanagement aufsetzt, lassen sich Arbeitsprozesse so effizient gestalten, dass der drohende Personalmangel mindestens teilweise kompensiert werden kann.

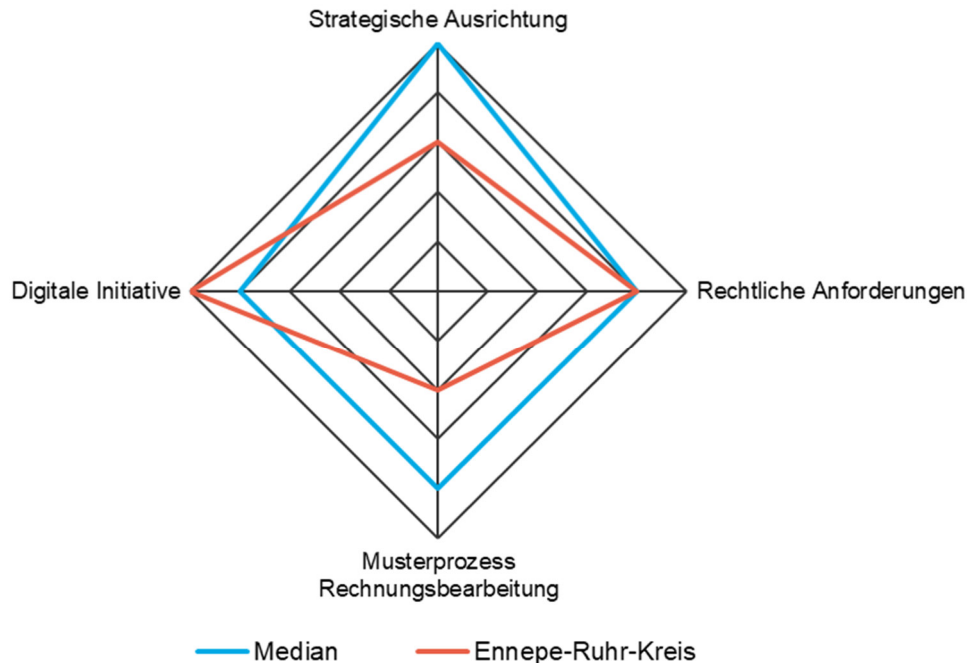
5.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des **Ennepe-Ruhr-Kreises** in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Die digitale Transformation im Ennepe-Ruhr-Kreis hat inzwischen einen besseren Umsetzungsstand erreicht als sich aus der Darstellung ergibt. Der Optimierungsbedarf bezüglich der formalen Aspekte ist erkannt und mündet in eine Fortschreibung und Erweiterung der strategischen Ausrichtung im Jahr 2023.

Die elementare Bedeutung des Prozesses erfordert eine wirksame Steuerung auf strategischer Ebene. Mit der *eGovernment-Strategie des Ennepe-Ruhr-Kreises – Planungsstrategie 2020* – wurde ein strategischer Rahmen vorgelegt, der Digitalisierungsaspekte aufgreift. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines geplanten und koordinierten Gesamtprozesses zur Umsetzung der digitalen Transformation ist somit vorhanden. Zur Umsetzung der gesetzlich formalisierten Anforderungen ist die Kreisverwaltung jedoch noch nicht optimal aufgestellt.

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

5.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

➔ Feststellung

Der Prozess der digitalen Transformation im Ennepe-Ruhr-Kreis ließe sich strategisch insgesamt besser steuern. Die Strukturen, die der Kreis zur Verwaltungsdigitalisierung geschaffen hat, sind gut, jedoch aufgrund fehlender Formalisierungen noch nicht optimal abgesichert.

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

- *Ein Kreis sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Ein Kreis sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Ein Kreis sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen, welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Ein Kreis sollte seine Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte er den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte ein Kreis seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Strategische Grundlage des Digitalisierungsprozesses im **Ennepe-Ruhr-Kreis** ist die eGovernment-Strategie / Planungsstrategie 2020 vom 24. November 2017. Dieses durch den Kreisausschuss verabschiedete Konzept beinhaltet im Wesentlichen die Projektplanung zur Implementierung eines Dokumentenmanagementsystems. Dieses ist zwar als technische Basis für die verwaltungsweite digitale Umsetzung von Leistungsprozessen von grundlegender Bedeutung. Gleichwohl greift dieser Stand der Strategie, gemessen an den heutigen Anforderungen, inhaltlich zu kurz. Nicht zuletzt deshalb, weil die Corona-Pandemie eine Neufestsetzung von Prioritäten notwendig gemacht hat, verfügt der Ennepe-Ruhr-Kreis nicht über eine hinreichend aktuelle strategische Grundlage der Digitalisierung.

Eine digitale Strategie legt fest, welche Ziele in einem definierten Zeitrahmen mit welchen Mitteln realisiert werden sollen. Eine „Roadmap“ ist in der Regel ein Bestandteil dieser Strategie. Darin werden die Projektablaufe zeitlich so festgelegt, dass die strategischen Ziele erreicht werden können. Diese Vorgaben dienen dazu die notwendigen Ressourcen zu bestimmen und diese nach festgelegter Priorität auf mittel- und langfristige Ziele auszurichten. Zudem muss sich die Verwaltung bei der Strategieentwicklung damit auseinandersetzen, wie sie Risiken minimieren und Chancen bestmöglich nutzen kann. Ohne diese strategischen Festlegungen besteht für den Ennepe-Ruhr-Kreis die Gefahr, dass seine Ressourcen verwaltungsweit nicht effizient eingesetzt werden. Entscheidungen zu bzw. in einzelnen Projekten können auch Auswirkungen auf nachfolgende Projekte haben und somit den Lauf der Digitalisierung beeinflussen, also unter Umständen auch behindern. Es ist daher von essentieller Bedeutung, dass alle Projekte in einem großen Zusammenhang gesehen werden. Darüber hinaus soll sich der Erfolg der digitalen Transformation an den gesetzten Strategiezielen messen lassen.

Die relativ pragmatische Vorgehensweise des Ennepe-Ruhr-Kreises ist zur Steuerung des Digitalisierungsprozesses grundsätzlich geeignet. Aus den dargelegten Gründen erhöht sie jedoch das Risiko, dass die Vorgaben des OZG nicht hinreichend berücksichtigt werden, die Komplexität umzusetzender Maßnahmen unterschätzt wird und bedeutsame Aspekte wie Priorisierung und Zeitplanung vernachlässigt werden. Die Verantwortlichkeiten im Rahmen der Digitalisierungsprozesse verteilen sich innerhalb der Kreisverwaltung auf unterschiedliche Beteiligte. Positiv ist, dass die Projektstrukturen und die beteiligten Stellen und Instanzen im Strategiepapier

benannt sind. Eine konkrete Zuweisung von Rollen und Rechten muss allerdings aus den für die IT generell geltenden formellen Regelungen abgeleitet werden. Dies erschwert eine koordinierte Planung des Prozesses in seiner Gesamtheit sowie die Abstimmung relevanter Digitalisierungsaspekte mit der gesamtstrategischen Ausrichtung des Ennepe-Ruhr-Kreises.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte in Erwägung ziehen, eine explizite Rolle zur Koordinierung der zu vernetzenden Bereiche IT und Verwaltungsdigitalisierung zu installieren.

Dass die bisherige Situation mit Blick auf eine erfolgreiche digitale Transformation in Teilen risikobehaftet ist, ist von der Kreisverwaltung erkannt. Derzeit ist eine Fortschreibung der Digitalisierungsstrategie geplant. Diese soll um eine Vielzahl maßgeblicher Teilaspekte ergänzt und voraussichtlich Mitte 2023 den politischen Gremien zum Beschluss vorgelegt werden. Unter anderem ist beabsichtigt, die Verknüpfung von Prozessmodellierungen und interkommunaler Zusammenarbeit in den Fokus zu nehmen. Der Ennepe-Ruhr-Kreis strebt an, zwischen der Kreisverwaltung und den kreisangehörigen Kommunen übergreifende Prozesse perspektivisch so zu gestalten, dass Digitalisierung und Synergieeffekte zusammenwirken und zu einer deutlich effizienteren Aufgabenerledigung führen können.

Eine Roadmap mit einer konkreten Zeit- und Umsetzungsplanung im engeren Sinne liegt gegenwärtig für die Implementierung des Dokumentenmanagementsystems vor. Die Erweiterung auf die darüber hinaus gehenden Digitalisierungsprojekte ist im Zuge der Strategiefortschreibung vorgesehen.

Der Informationsfluss innerhalb der Verwaltung zur Entwicklung der Digitalisierung und ihrer Auswirkungen auf Arbeitsstrukturen und -abläufe ist als Faktor für erfolgreiche Veränderungsprozesse von erheblicher Bedeutung. Der Ennepe-Ruhr-Kreis bindet seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern derzeit nur im Zusammenhang mit konkreten Teilprojekten entsprechend ein.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die gegenwärtigen, auf eine verbesserte Steuerung der digitalen Transformation abzielenden Aktivitäten konsequent fortsetzen. In den künftigen strategischen Rahmen sollten möglichst konkrete Regelungen zu Rollen und Weisungsrechten, zur zeitlichen Projektumsetzung sowie zum Informationsfluss und zur Einbindung der Beschäftigten aufgenommen werden.

5.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ **Feststellung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis setzt die rechtlichen Anforderungen derzeit nur teilweise um. Eine konkrete Zeitplanung liegt für die Dienstleistungen des Kreises mit der Priorität 1 vor.

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

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

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

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

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2022

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

Der Ennepe-Ruhr-Kreis erfüllt die gesetzlichen Anforderungen derzeit in Teilbereichen. Handlungsbedarf resultiert vor allem in Bezug auf die Verarbeitung des XRechnung-Formates. Als Übergangslösung auf dem Wege zur flächendeckenden Nutzung der XRechnung werden auf dem Rechnungsportal eingehende Rechnungen manuell abgerufen und als PDF weiterbearbeitet. Nach Angaben der Verwaltung steht gegenwärtig noch keine technische Lösung für einen medienbruchfreien Workflow zur Verfügung, da eine entsprechende Schnittstelle zum Finanzverfahren fehlt.

Optimierungsspielraum besteht bei den online zur Verfügung gestellten Verwaltungsleistungen. Die gesetzliche Intention zielt darauf ab, dass die Online-Angebote die jeweiligen Zielgruppen wirksam erreichen und in der Konsequenz auch tatsächlich durch die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen akzeptiert und genutzt werden. Einen großen Teil des Online-Angebotes des Ennepe-Ruhr-Kreises bilden derzeit noch auf Formulare im PDF-Format, die ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Diese werden von nahezu allen Verwaltungen seit Jahren als pragmatische Zwischenlösungen auf dem Weg zur Digitalisierung angeboten. Um der Intention des Gesetzgebers gerecht zu werden ist es erforderlich, diese Zwischenlösungen mit Nachdruck durch medienbruchfreie, auf Formularservern abrufbare Prozesse mit Plausibilisierungsmechanismen und direkten Schnittstellen zu den weiterverarbeitenden Fachverfahren zu ersetzen. Die Kreisverwaltung erhöht nach ihren Angaben kontinuierlich den Anteil der online ausfüllbaren Formulare. Zum Ende der überörtlichen Prüfung waren mehr als 60 Verwaltungsleistungen des Ennepe-Ruhr-Kreises über den Formularserver ohne analoge Zwischenschritte nutzbar.

Eine Umsetzungsplanung (Roadmap) besteht seit Mitte des Jahres 2022 für die OZG-Leistungen mit der höchsten Umsetzungspriorität. Mit den kreisangehörigen Städten steht der Ennepe-Ruhr-Kreis in einem regelmäßigen interkommunalen Austausch bezüglich der Sachstände.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Umsetzung gesetzlicher normierter Anforderungen mit hoher Priorität vorantreiben.

5.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

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

➔ **Feststellung**

Der Prozess der digitalisierten Rechnungsbearbeitung erreicht im Ennepe-Ruhr-Kreis noch keinen weit fortgeschrittenen Stand. Mehrere Komponenten und Prozessschritte sind derzeit noch in der Planungsphase.

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

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

- **Optische Texterkennung:** Ein Kreis sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.
- **Automatisierte Datenergänzung:** Das Finanzverfahren eines Kreises sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen.
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren eines Kreises auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.
- **Schnittstelle zum Vergabeprozess:** Ein Kreis sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** Im Workflow eines Kreises sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.
- **Digitaler Belegzugriff:** Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte ein Kreis aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat einen großen Teil der Komponenten eines elektronischen Workflows für die Bearbeitung seiner Rechnungen noch nicht eingeführt. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt sind und wie die Situation im Vergleich zu den übrigen Kreisen aussieht:

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

Anforderung	Status des Ennepe-Ruhr-Kreises	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	nicht erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	nicht erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	nicht erfüllt	18 von 31
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	22 von 31
Schnittstelle zum Vergabeprozess	erfüllt	2 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	nicht erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	24 von 31

Etwas mehr als die Hälfte der geprüften Kreise hat einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung vollständig implementiert und damit eine wichtige Voraussetzung für einen effizienten Prozessablauf geschaffen. Deutliche Unterschiede zwischen den Kreisen zeigen sich aber beim

Umfang der technischen Unterstützung. Während der Prozess in wenigen Fällen praktisch vollständig automatisiert durchgeführt werden kann, erfordert der derzeitige Umsetzungsstand bei den meisten Kreisverwaltungen noch manuelle Zwischenschritte. Mit dem Ergebnis, dass der Ennepe-Ruhr-Kreis die geprüften Anforderungen an den Gesamtprozess nur punktuell erfüllt, befindet er sich insofern in guter Gesellschaft, aber nicht in einer günstigen Position.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Implementierung der automatisierten und medienbruchfreien Rechnungsbearbeitung als Gesamtprozess mit hoher Priorität planen und die Umsetzung vorantreiben.

5.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

➔ **Feststellung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagementsystem geschaffen. Die E-Akte ist für die großen Fachanwendungen eingeführt. Soweit technisch möglich, erbringt der Kreis verschiedene interne und externe Verwaltungsleistungen medienbruchfrei.

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

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

Darüber hinaus sollte ein Kreis einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat in seine Digitalisierungsaktivitäten auch Aspekte einbezogen, zu deren Umsetzung die Kommunen nach gegenwärtigem Sachstand noch nicht gesetzlich verpflichtet sind, die aber erheblich zur Aufrechterhaltung der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Verwaltung beitragen. Die Implementierung eines verwaltungsweiten Dokumentenmanagementsystems befindet sich in der Umsetzungsphase. In den großen Fachverfahren wird bereits die E-Akte eingesetzt. Eine Projektplanung zur verwaltungsweiten Einführung besteht in Form einer Priorisierung der Maßnahmen für die gesamte Kreisverwaltung. Die konkrete Zeitplanung nimmt der Kreis in die jeweilige Detailplanung der einzelner Projekte auf. Soweit sich dies technisch umsetzen lässt und keine gesetzlich normierten Vorgaben (z.B. das Erfordernis einer ei-

genhändigen Unterschrift) entgegenstehen, werden Verwaltungsleistungen medienbruchfrei erbracht. In vielen Fachanwendungen fehlt derzeit noch eine Schnittstelle, um die per Formular aufgenommenen Daten unmittelbar weiterzuverarbeiten.

➔ **Empfehlung**

Um der elementaren Bedeutung der Digitalisierung gerecht zu werden, sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis auch in derzeit nicht verpflichtenden Bereichen seine Aktivitäten mit Nachdruck fortsetzen.

5.3.4 Prozessmanagement

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

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

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

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

➔ **Feststellung**

Die Grundlagen für ein systematisches und strukturiertes Prozessmanagement sind im Ennepe-Ruhr-Kreis vorhanden. Für eine sachgerechte Umsetzung aller maßgeblichen Aspekte sind die Rahmenbedingungen jedoch derzeit noch nicht optimal.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.
- **Personalausstattung:** Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.

- **Operative Vorgaben:** Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)¹⁷ orientieren.
- **Fachverfahren:** Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Interne Vernetzung:** Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

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

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

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

Aus Sicht der gpaNRW ist eine Anforderung erfüllt, wenn alle in der Prüfung betrachteten Einzelaspekte umgesetzt sind. Nach diesem Maßstab ist die Entwicklung des Prozessmanagements bei den Kreisen mehrheitlich auf einem derzeit noch nicht weit fortgeschrittenen Stand.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis verfolgt bei der Umsetzung des Prozessmanagements in der Verwaltung einen eher pragmatischen Ansatz. Zwar definiert die strategische Vorgabe die Erfassung der Kernprozesse („Prozesslandkarte“) als prioritäre Aufgabe. Dies und die anlassbezogene

¹⁷ 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.

Aufnahme von Prozessen ist aus Sicht der gpaNRW jedoch zunächst nur ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Das Prozessmanagement ist derzeit noch nicht mit entsprechenden Aufgabenanteilen in Stellenbeschreibungen hinterlegt. Dies führt dazu, dass die Bereitstellung der notwendigen Personalressourcen nicht verlässlich und auf Grundlage einer formalen Regelung erfolgt. Damit geht das Risiko einher, dass der flächendeckenden Prozessaufnahme und -analyse trotz ihrer elementaren Bedeutung für eine erfolgreiche Digitalisierung im laufenden Geschäft und bei der Priorisierung innerhalb des gesamten Aufgabenspektrums der Verwaltung nicht der gebotene Stellenwert beigemessen wird.

Positiv ist, dass verbindliche Vorgaben für die Aufnahme, Analyse und Dokumentation von Prozessen derzeit erarbeitet werden und dass in den bisherigen Maßnahmen unter Einsatz des BPMN 2.0-Standards eine sehr detaillierte Aufnahme unter Beachtung der IT-relevanten Faktoren wie Workflows und Datenstrukturen erfolgt. Zudem liegen die zum Zeitpunkt der Informationserhebung für den interkommunalen Vergleich (siehe Tabelle) teilweise vorhandenen operativen Vorgaben inzwischen vollständig vor. Insofern ist die tatsächliche Situation des Ennepe-Ruhr-Kreises aufgrund aktueller Maßnahmen und Entwicklungen positiver als in der Übersicht dargestellt.

Gleichwohl findet eine regelmäßige und systematische Einbeziehung der zentralen IT nicht statt. Ebenso werden Prozessbetrachtungen nicht obligatorisch zur Grundlage aktueller IT-Anforderungen gemacht. Der Hinweis der Verwaltung, dass es dazu keine zentrale Vorgabe gibt, belegt umso mehr die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit strategischer Grundsatzentscheidungen, die dem Prozessmanagement formal und verbindlich die gebotene Gewichtung verleihen. Die im Abschnitt 5.3.1 zur IT-Steuerung beschriebenen guten aufbauorganisatorischen Strukturen und die Verknüpfung der IT und der Organisation unter der Verantwortung des Kreisdirektors bietet beste Voraussetzungen, um dem Prozessmanagement als Gesamtaufgabe eine strategische Grundlage zu geben und die gegenseitige Einbindung der Organisation und der IT sowie weiterer Beteiligter formal abzusichern. Zudem bestehen bereits transparente und nachvollziehbare Regelungen zur förmlichen Beteiligung vor Neubeschaffung oder Ergänzung einer Software (Ziffer 6.2. der BGA ADV). Diese könnten nach Anpassung und Ergänzung auf Maßnahmen des Prozessmanagements übertragen werden.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte eine angemessene personelle Ausstattung für eine erfolgreiche Umsetzung des Prozessmanagements bereitstellen und die Fach- und Methodenkompetenz in der Verwaltung durch entsprechende Aus- und Fortbildung fördern. Die einschlägigen Aufgaben sollten in ausgewählten Stellenbeschreibungen formalisiert werden.

➔ **Empfehlung**

Die Bereiche Organisation und IT sollten wegen der elementaren Bedeutung des Prozessmanagements für einen zielgerichteten und wirtschaftlichen IT-Einsatz bei entsprechenden Maßnahmen eng kooperieren. Eine obligatorische Prozessbeschreibung und -analyse sollte Grundlage jeder künftigen Anforderungsbeschreibung für den IT-Einsatz sein.

5.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

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

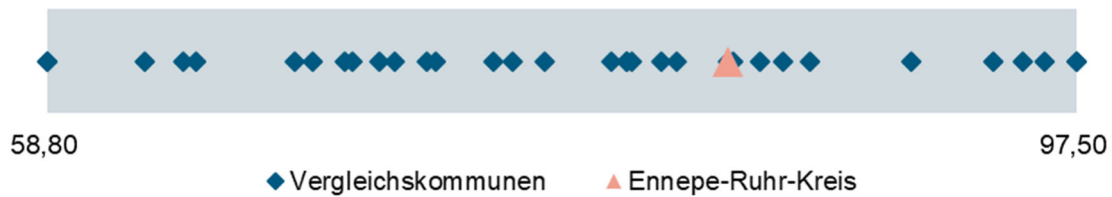
In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen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

➔ Das IT-Sicherheitsniveau des Ennepe-Ruhr-Kreises ist hoch.

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

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

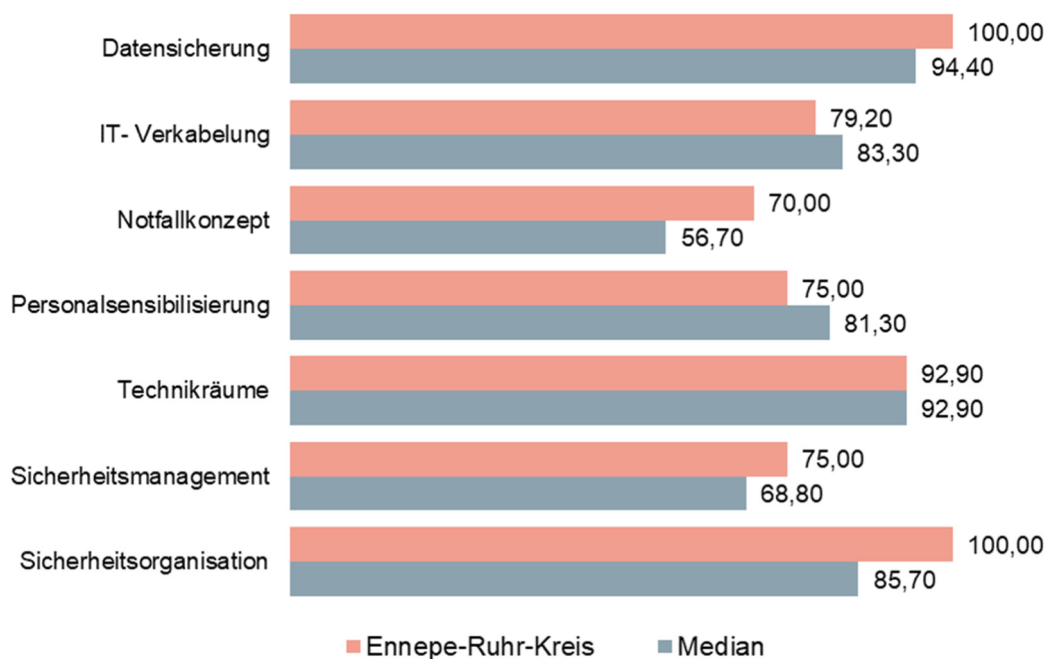
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Bei der IT-Sicherheit erreicht der Ennepe-Ruhr-Kreis einen relativ hohen Erfüllungsgrad. Auch in früheren überörtlichen Prüfungen konnte die gpaNRW dem Kreis ein hohes Maß an IT-Sicherheitsbewusstsein attestieren. Erfreulich ist, dass die positive Situation inzwischen über einen nach IT-Maßstäben sehr langen Zeitraum von zwölf Jahren sichtbar ist.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Ennepe-Ruhr-Kreis wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



In den meisten geprüften IT-Sicherheitsaspekten übertrifft der Ennepe-Ruhr-Kreis den interkommunalen Median und erfüllt zwei Einzelkriterien uneingeschränkt. Soweit Optimierungsspielraum besteht, löst dieser keinen akuten Handlungsbedarf aus, sondern würde eine bereits gute Gesamtsituation lediglich noch weiter verbessern.

5.3.6 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 GO NRW und § 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW. Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen des Kreises ab.

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

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

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

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

➔ Feststellung

Die örtliche Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises kann derzeit nur einen Teil der rechtlich vorgeschriebenen Programmprüfungen absichern. Eine weitergehende systematische örtliche IT-Prüfung ist aufgrund der personellen und fachlichen Situation nur sehr eingeschränkt möglich.

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

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche Prüfaspekte in den letzten fünf Jahren durch das Rechnungsprüfungsamt des **Ennepe-Ruhr-Kreises** aufgegriffen worden sind und wie sich die Situation im Vergleich aller Kreise darstellt:

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Ennepe-Ruhr-Kreis diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	ja ¹⁸	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	nein	7 von 31
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	teilweise	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)	nein	13 von 31

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises sicher und rechtskonform zu betreiben und die zugrundeliegenden Prozesse wirtschaftlich auszugestalten.

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 gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2021 ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme 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 und 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 Rechnungsprüfungsämter ausdrücklich bekräftigt und als unverzichtbare Pflichtaufgabe bestätigt. Da

¹⁸ Zum Zeitpunkt der Informationserhebung für den interkommunalen Vergleich hatte das RPA des Ennepe-Ruhr-Kreises noch keine Programme zur IT-gestützten Buchführung vor Anwendung geprüft. Im Oktober 2022 war eine solche Programmprüfung durch das RPA abgeschlossen. Nach heutigem Stand ist dieser Punkt mit „ja“ zu beantworten. Da eine Änderung des interkommunalen Vergleichs nicht mehr möglich ist, fließt in die Zählung der aufgegriffenen Prüfaspekte (27 von 31) die ursprüngliche Antwort „nein“ ein.

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 Rechnungsprüfungsämter zu berücksichtigen. Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW nach § 94 Absatz 2 GO NRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die Übersicht macht deutlich, dass kein Prüfungsaspekt von allen nordrhein-westfälischen Kreisen flächendeckend erfüllt werden kann. Zwar wird insbesondere die einföhrungsbegleitende bzw. laufende Prüfung der Anwendungen zur IT-gestützten Finanzbuchhaltung von der großen Mehrheit der Kreise durchgeführt. Doch darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass hier auch Prüfungsansätze mit eingerechnet sind, die den Anspruch an eine sachgerechte und rechtskonforme Prüfung nicht vollständig erfüllen. Einige der von uns betrachteten Aspekte werden lediglich von einer deutlichen Minderheit der Kreise überhaupt aufgegriffen.

Zur konkreten Situation in der Verwaltung des Ennepe-Ruhr-Kreises zeigt die Übersicht, dass auch die gesetzlich normierten Aufgaben lediglich eingeschränkt wahrgenommen werden können. Dass Umfang und Intensität der örtlichen IT-Prüfhandlungen mit der Ausbreitungsgeschwindigkeit der Verwaltungsdigitalisierung zu oft nicht Schritt halten können, ist im Regelfall aber nicht der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung zuzurechnen, sondern eine Folge ungünstiger Rahmenbedingungen. Maßgebliche limitierende Faktoren in Bezug auf das Prüfen *der* IT und das Prüfen *mit* IT sind die quantitative Stellenbemessung und die fachliche Qualifikation zur Realisierung der entsprechenden Prüfhandlungen. Lediglich zehn Kreise haben angegeben, dass in ihrem Rechnungsprüfungsamt mehr als 0,1 Vollzeit-Stellen für die Aufgaben der internen IT-Prüfung zur Verfügung stehen. Demnach sind dafür in zwei Dritteln der Kreise gegenwärtig keine bis höchstens 0,1 Stellenanteile vorgesehen. Auch im Ennepe-Ruhr-Kreis liegt die wesentliche Ursache in den eng begrenzten Personalkapazitäten und der einschlägigen Qualifikation. Explizit auf spezifische IT-Prüfungen ausgerichtete Stellenanteile sind nicht vorhanden, Aus- und Fortbildung finden – gemessen am Bedarf und der Bedeutung – unzureichend statt. So ist beispielsweise eine Prüfungssoftware für den kommunalen Sektor beschafft und installiert worden, Einföhrungsschulungen stehen jedoch nach wie vor aus.

Die Verantwortung für die ungünstigen Rahmenbedingungen ist allerdings weniger in der Kreisverwaltung selbst zu suchen. Es besteht Konsens zwischen der örtlichen Rechnungsprüfung und der Verwaltungsleitung darüber, dass zur sachgerechten IT-Prüfung ein Stellenkontingent mit entsprechender Qualifizierung erforderlich ist. Doch zeigen sich die im Abschnitt 5.3.3.1 thematisierten Herausforderungen bei der Personalrekrutierung unter anderem hier in der Praxis. Nach Angaben des Ennepe-Ruhr-Kreises lässt sich der Bedarf derzeit am Arbeitsmarkt nicht decken. Eine zwischen Verwaltung und Politik erörterte Lösung im Wege interkommunaler Zusammenarbeit konnte bisher nicht weiterverfolgt werden, da andere Kommunen dem Grunde nach in einer vergleichbar ungünstigen Situation sind. Diese Grundproblematik wurde nach Angaben der Verwaltung im Zuge einer externen Organisationsuntersuchung im Bereich der Rechnungsprüfung bestätigt.

In Bezug auf die fachliche Qualifikation ist die Situation nicht wesentlich günstiger. Unabhängig davon, dass vorrangig die Frage der quantitativen Personalausstattung zu klären ist, liegt das Kernproblem nach Angaben des Rechnungsprüfungsamtes nicht im Fortbildungsbudget, sondern in der tatsächlichen Verfügbarkeit passender Angebote.

➔ Empfehlung

Die örtliche Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises sollte eine IT-Prüfungsstrategie einschließlich einer Personalbedarfsermittlung entwickeln und dokumentieren. Diese bildet unabhängig von den externen Rahmenbedingungen die formelle Grundlage, um die Handlungsfähigkeit beim Prüfen *der* IT und *mit* IT durch adäquate Stellenanteile und spezifische Fortbildungen zu stärken.

Die beschriebenen äußeren Einflussfaktoren lassen sich durch strategische Entscheidungen zwar nicht verändern. Gleichwohl erfordert auch die operative Prüfungsdurchführung – neben den naturgemäß notwendigen personellen und fachlichen Kapazitäten – den Rückhalt und die Verbindlichkeit einer formellen Strategie. Warum dies so ist, lässt sich an zwei Beispielen verdeutlichen, die sowohl das Prüfen *mit* IT als auch das Prüfen *der* IT berühren:

- Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das Datenvolumen in der Gesamtheit wird, 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. Bei entsprechender Methodenkompetenz versetzt der Einsatz derartiger Systeme die örtliche Rechnungsprüfung wesentlich besser in die Lage, ein breites Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen.

Im Ennepe-Ruhr-Kreis wird eine Software zur Durchführung der entsprechenden Prüfungsprozesse eingesetzt – dies jedoch „nur“ im Bereich Finanzen und Controlling. Sofern Unregelmäßigkeiten festgestellt werden, wird die örtliche Rechnungsprüfung involviert. Gegen den Einsatz eines Verfahrens zur Massendatenanalyse im Finanzcontrolling gibt es keinerlei Bedenken. Jedoch sollte auch die örtliche Rechnungsprüfung als unabhängige Instanz zur Kontrolle und Absicherung einer rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kreises über diese Möglichkeit verfügend und entsprechend qualifiziert sein.

- Die Bedeutung des Prozessmanagements als Erfolgsfaktor für einen zielorientierten und wirtschaftlichen IT-Einsatz im Besonderen und für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung im Allgemeinen haben wir in Abschnitt 5.3.4 dargelegt. Wegen der hohen Komplexität des Prozessmanagements als Gesamtaufgabe, aber auch einzelner größerer Maßnahmen, hält die gpaNRW auch hier eine frühzeitige und aktive Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung für sinnvoll. Aus einer begleitenden Rolle heraus sollte das RPA dabei Prozessmodellierungen etwa unter den folgenden Gesichtspunkten der Risikominimierung überprüfen und bewerten:
 - Ist der Prozess so modelliert, dass die Abläufe dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz folgen?
 - Ist der Prozess uneingeschränkt rechtskonform?
 - Ist der Prozess – soweit dies erforderlich ist – so ausgestaltet, dass er wirksame Mechanismen zur Korruptionsprävention beinhaltet?

Der Ennepe-Ruhr-Kreis setzt zur Prozessmodellierung eine geeignete Fachsoftware ein. Derzeit besteht für das Rechnungsprüfungsamt kein selbständiger Zugriff auf die Dokumentationen und sonstigen Datenbestände im System. Ebenso wie beim Beispiel der Massendatenanalyse erschwert dieser Umstand auch in Bezug auf die Aktivitäten und Maßnahmen des Prozessmanagements, Prüfungsaufgaben sachgerecht und unmittelbar wahrzunehmen. Intention ist dabei keinesfalls die Kontrolle des derzeit weitgehend allein zuständigen Sachgebietes 11/2 (Organisation und Personalentwicklung), sondern die Absicherung der Umsetzungsqualität der Aufgabenerfüllung in ihrer Gesamtheit.

Die Empfehlung aus Abschnitt 5.3.4 zur Kooperation von Organisation und IT erweitern wir an dieser Stelle daher um die örtliche Rechnungsprüfung. Das Rechnungsprüfungsamt sollte unbeschränkten Einblick in Prozessanalysen und -modellierungen haben, um in seiner Rolle als neutrale Instanz Aspekte wie Risikoabschätzung, Vollständigkeit der Prozessaufnahmen oder Medienbruchfreiheit bewerten und bei Bedarf korrigierend Einfluss nehmen zu können.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Verfügbarkeit von Daten, Dokumentationen und sonstigen für IT-Prüfungen relevanten Informationen und Werkzeugen für die örtliche Rechnungsprüfung verbessern. Das Rechnungsprüfungsamt sollte in Maßnahmen und Aktivitäten von essentieller Bedeutung für die digitale Transformation eingebunden werden.

5.4 IT an Schulen

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

Vielerorts muss verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Für diesen schon vor der 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 Bildungsbezirks bis 2025 weitere Finanzmittel bereit.

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

Für die "inneren" Schulangelegenheiten sind die Schulaufsichtsbehörden des Landes NRW zuständig. Unmittelbare Aufsichtsbehörden über die Schulen sind die Bezirksregierungen und die staatlichen Schulämter. In diesem Zusammenhang nehmen die Kreise die Dienst- und Fachaufsicht über die Grundschulen sowie die Fachaufsicht über Hauptschulen und bestimmte Förderschulen wahr.

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

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

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

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

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

➔ **Feststellung**

Das digitalisierte Lernen und Unterrichten in den Schulen des Ennepe-Ruhr-Kreises basiert auf einer soliden Planungsgrundlage und ist insgesamt gut ausgestaltet. Im Detail bestehen noch Spielräume, Planungs- und Umsetzungsprozesse zu optimieren.

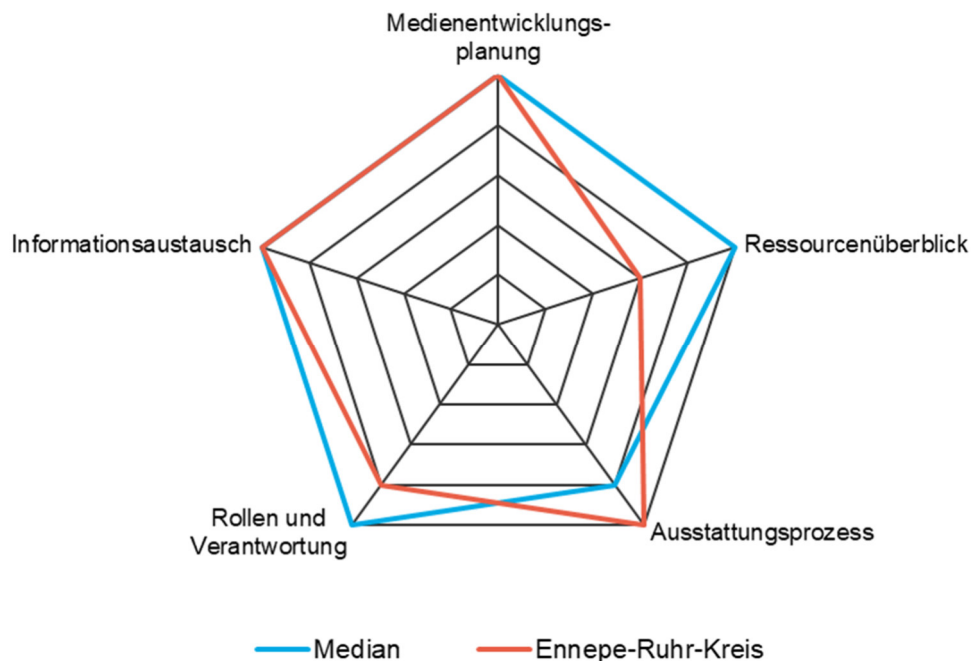
Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **Medienentwicklungsplanung:** Ein Kreis sollte seine Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.
- **Ressourcenüberblick:** Ein Kreis sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.

- **Ausstattungsprozess:** Ein Kreis sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte er Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.
- **Rollen und Verantwortung:** Ein Kreis sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.
- **Informationsaustausch:** Ein Kreis sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen des **Ennepe-Ruhr-Kreises** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



Die Ausprägung des Medians in diesem Netzdiagramm zeigt, dass die nordrhein-westfälischen Kreise bei der Umsetzung des digitalisierten Lernens und Unterrichtens insgesamt einen weit fortgeschrittenen Stand erreichen. Außer beim Ausstattungsprozess hat die Mehrheit der Kreise Rahmenbedingungen geschaffen, in denen die weitaus meisten Anforderungen als erfüllt anzusehen sind.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis ist Schulträger von drei Berufskollegs und zwei Förderschulen. Zudem ist er einer von drei nordrhein-westfälischen Kreisen, die eine Gesamtschule in eigener Trägerschaft unterhalten. Im Schuljahr 2021/22 besuchten rund 5.200 Schülerinnen und Schüler die 278 Klassen der Berufskollegs sowie 1.237 Schülerinnen und Schüler in 37 Klassen die Wilhelm-Kraft-Gesamtschule in Sprockhövel. 300 Kinder und Jugendliche wurden in insgesamt 30

Klassen der Förderschulen unterrichtet. Strategische Grundlage für die Digitalisierung der sechs Kreisschulen ist der im Oktober 2018 vom Kreistag beschlossene Medienentwicklungsplan für den Zeitraum 2019 bis 2023. Unter Berücksichtigung der schulspezifischen Besonderheiten wurde eine Bestandsaufnahme durchgeführt und auf dieser Grundlage ein Soll-Konzept für das digitale Lernen und Unterrichten entwickelt. Die Umsetzungsplanung ist Bestandteil dieses Konzeptes. Konkrete Zeitziele für Projektphasen (Meilensteine) bzw. Einzelprojekte innerhalb des fünf Jahre umfassenden Gesamtzeitraums wurden seinerzeit nicht in die Medienentwicklungsplanung aufgenommen.

In Bezug auf den Ressourcenüberblick besteht Optimierungsspielraum. Die Aufbereitung der entsprechenden Informationen ist mit höherem Aufwand verbunden. Die Kosten der Schul-IT verteilen sich auf mehrere Produkte und müssen zunächst zusammengeführt werden, um eine zentrale, vollständige und schulübergreifende Übersicht zu erstellen.

Der Ausstattungsprozess einschließlich einer Kostenkalkulation wurde definiert und ist gut ausgestaltet. Einheitliche Ausstattungsstandards sind festgelegt, Beschaffungen werden im Rahmen zentraler Vergabeverfahren durch den Kreis als Schulträger durchgeführt. Die Bewirtschaftung des Medienbudgets für alle Schulen obliegt der Schulverwaltung. Für die Bereitstellung und Betreuung der Schul-IT stehen beim Ennepe-Ruhr-Kreis derzeit fünf Vollzeit-Stellen in der zentralen IT zur Verfügung. Eine weitere Stelle ist der Schulverwaltung zugeordnet und übernimmt die Aufgaben der Budgetverwaltung und zentralen Beschaffung. Der First-Level-Support wird von der jeweiligen Schule, der Second-Level-Support von der zentralen IT des Kreises wahrgenommen. Im Juni 2018 wurde bei der Statuserhebung für die erste Aufstellung des Medienentwicklungsplanes ein dringender Optimierungsbedarf beim Second-Level-Support thematisiert. Nach Angaben der Kreisverwaltung wurde durch die heute zur Verfügung stehenden Personalressourcen eine sachgerechte und zufriedenstellende Situation erreicht. Ebenso wie in vielen anderen Kreisen bestehen teilweise deutliche Unterschiede zwischen der fachlichen Qualifikation und Kompetenz der Verantwortlichen in den einzelnen Schulen. Inzwischen steht die zentrale IT des Schulträgers bei Bedarf auch im Bereich des First-Level-Supports zur Verfügung und ist so in der Lage, diese Unterschiede auszugleichen. Damit wurde eine pragmatische und der Sache dienende Lösung gefunden. Die Anforderung einer verbindlichen und eindeutigen Rollen- und Zuständigkeitsfestlegung ist damit aber nicht optimal erfüllt. Idealerweise sollte die im Medienentwicklungsplan explizit beschriebene Qualifikation der IT-Beauftragten so ausgestaltet sein, dass die zugewiesenen Supportaufgaben an allen Schulen mit annähernd gleicher Ausführungsqualität wahrgenommen werden und die klare Abgrenzung des First- und Second-Level-Supports grundsätzlich eingehalten werden kann.

Auch in Bezug auf die IT-Sicherheit in den Schulen besteht Optimierungsspielraum. Zwar werden die Schulen in sicherheitsrelevanten Belangen grundsätzlich von der IT-Abteilung der Kreisverwaltung unterstützt. Bezüglich der Zugriffs- und Administrationsrechte auf Serverebene besteht eine Abstimmung zwischen Schulen und IT. Diese ist jedoch nicht formalisiert und damit nicht hinreichend verbindlich. Ebenso liegt ein dokumentiertes IT-Sicherheitskonzept für die Schulen derzeit nicht vor.

Der für eine erfolgreiche und wirtschaftliche Digitalisierung des Lernens und Unterrichtens notwendige regelmäßige Informationsaustausch zwischen Schulverwaltung, IT und Schulen ist sichergestellt. Mindestens einmal jährlich finden Bilanzgespräche zwischen der Schulverwaltung und den einzelnen Schulen über den erreichten Sachstand und die zukünftigen Planungen statt.

Ein regelmäßiger Austausch wird zwischen IT und Schulverwaltung gepflegt. Die direkte Kommunikation zwischen der IT und den einzelnen Schulen erfolgt in allen operativen Prozessen.

➔ **Empfehlung**

Bei der Fortschreibung des Medienentwicklungsplans sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis als Planungs- und Messgröße für die Umsetzung künftiger Maßnahmen auch den jeweiligen Zeitrahmen konkretisieren. Der zentrale Ressourcenüberblick sollte verbessert werden. Der Kreis sollte prüfen, welche Verbesserungen sich bei der Rollenverteilung im Support und in Bezug auf ein schulspezifisches IT-Sicherheitskonzept umsetzen lassen.

5.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat ein sehr flexibles IT-Betriebsmodell und gute strukturelle Voraussetzungen für die Steuerung der IT. Verbesserungspotenzial besteht bezüglich der Aktualität formeller Regelungen sowie einer formalisierten und verbindlichen IT-Strategie.	165	E1.1	Die vorhandenen formellen Regelungen zur Bereitstellung und Betreuung der IT in der Kreisverwaltung sollten einer redaktionellen und inhaltlichen Überprüfung unterzogen werden. Soweit es erforderlich oder sachgerecht ist, sollten sie aktualisiert bzw. ergänzt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob der einzelne Regelungsinhalt strategische oder operative Aspekte betrifft.	166
			E1.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte seine Aktivitäten, die IT-Strategie zur gegenwärtigen und zukünftigen Ausgestaltung der IT stärker zu formalisieren, konsequent fortsetzen. Der bedarfsabhängige Informationsaustausch mit dem Verwaltungsvorstand sollte um einen verbindlichen Prozess ergänzt werden, in dem die Anforderungen der Fachbereiche regelmäßig mit strategischen Belangen abgestimmt werden.	167
F2	Der Prozess der digitalen Transformation im Ennepe-Ruhr-Kreis ließe sich strategisch insgesamt besser steuern. Die Strukturen, die der Kreis zur Verwaltungsdigitalisierung geschaffen hat, sind gut, jedoch aufgrund fehlender Formalisierungen noch nicht optimal abgesichert.	179	E2.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte in Erwägung ziehen, eine explizite Rolle zur Koordinierung der zu vernetzenden Bereiche IT und Verwaltungsdigitalisierung zu installieren.	181
			E2.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die gegenwärtigen, auf eine verbesserte Steuerung der digitalen Transformation abzielenden Aktivitäten konsequent fortsetzen. In den künftigen strategischen Rahmen sollten möglichst konkrete Regelungen zu Rollen und Weisungsrechten, zur zeitlichen Projektumsetzung sowie zum Informationsfluss und zur Einbindung der Beschäftigten aufgenommen werden.	181

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis setzt die rechtlichen Anforderungen derzeit nur teilweise um. Eine konkrete Zeitplanung liegt für die Dienstleistungen des Kreises mit der Priorität 1 vor.	181	E3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Umsetzung gesetzlicher normierter Anforderungen mit hoher Priorität vorantreiben.	183
F4	Der Prozess der digitalisierten Rechnungsbearbeitung erreicht im Ennepe-Ruhr-Kreis noch keinen weit fortgeschrittenen Stand. Mehrere Komponenten und Prozessschritte sind derzeit noch in der Planungsphase.	183	E4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Implementierung der automatisierten und medienbruchfreien Rechnungsbearbeitung als Gesamtprozess mit hoher Priorität planen und die Umsetzung vorantreiben.	185
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagementsystem geschaffen. Die E-Akte ist für die großen Fachanwendungen eingeführt. Soweit technisch möglich, erbringt der Kreis verschiedene interne und externe Verwaltungsleistungen medienbruchfrei.	185	E5	Um der elementaren Bedeutung der Digitalisierung gerecht zu werden, sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis auch in derzeit nicht verpflichtenden Bereichen seine Aktivitäten mit Nachdruck fortsetzen.	186
F6	Die Grundlagen für ein systematisches und strukturiertes Prozessmanagement sind im Ennepe-Ruhr-Kreis vorhanden. Für eine sachgerechte Umsetzung aller maßgeblichen Aspekte sind die Rahmenbedingungen jedoch derzeit noch nicht optimal.	186	E6.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte eine angemessene personelle Ausstattung für eine erfolgreiche Umsetzung des Prozessmanagements bereitstellen und die Fach- und Methodenkompetenz in der Verwaltung durch entsprechende Aus- und Fortbildung fördern. Die einschlägigen Aufgaben sollten in ausgewählten Stellenbeschreibung formalisiert werden.	188
			E6.2	Die Bereiche Organisation und IT sollten wegen der elementaren Bedeutung des Prozessmanagements für einen zielgerichteten und wirtschaftlichen IT-Einsatz bei entsprechenden Maßnahmen eng kooperieren. Eine obligatorische Prozessbeschreibung und -analyse sollte Grundlage jeder künftigen Anforderungsbeschreibung für den IT-Einsatz sein.	188
F7	Die örtliche Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises kann derzeit nur einen Teil der rechtlich vorgeschriebenen Programmprüfungen absichern. Eine weitergehende systematische örtliche IT-Prüfung ist aufgrund der personellen und fachlichen Situation nur sehr eingeschränkt möglich.	191	E7.1	Die örtliche Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises sollte eine IT-Prüfungsstrategie einschließlich einer Personalbedarfsermittlung entwickeln und dokumentieren. Diese bildet unabhängig von den externen Rahmenbedingungen die formelle Grundlage, um die Handlungsfähigkeit beim Prüfen der IT und mit IT durch adäquate Stellenanteile und spezifische Fortbildungen zu stärken.	194
			E7.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Verfügbarkeit von Daten, Dokumentationen und sonstigen für IT-Prüfungen relevanten Informationen und Werkzeugen für die örtliche Rechnungsprüfung verbessern. Das Rechnungsprüfungsamt sollte in Maßnahmen und Aktivitäten von essentieller Bedeutung für die digitale Transformation eingebunden werden.	195

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Das digitalisierte Lernen und Unterrichten in den Schulen des Ennepe-Ruhr-Kreises basiert auf einer soliden Planungsgrundlage und ist insgesamt gut ausgestaltet. Im Detail bestehen noch Spielräume, Planungs- und Umsetzungsprozesse zu optimieren.	196	E8	Bei der Fortschreibung des Medienentwicklungsplans sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis als Planungs- und Messgröße für die Umsetzung künftiger Maßnahmen auch den jeweiligen Zeitrahmen konkretisieren. Der zentrale Ressourcenüberblick sollte verbessert werden. Der Kreis sollte prüfen, welche Verbesserungen sich bei der Rollenverteilung im Support und in Bezug auf ein schulspezifisches IT-Sicherheitskonzept umsetzen lassen.	199

6. Hilfe zur Pflege

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises 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 Entwicklungen in der **Hilfe zur Pflege** sind in den letzten Jahren durch grundlegende gesetzliche Änderungen geprägt. Zusätzlich stellt der demografische Wandel und der zunehmende Fachkräftemangel den Ennepe-Ruhr-Kreis vor große Herausforderungen.

Im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen liegen die Anteile des Ennepe-Ruhr-Kreises in allen betrachtenden Altersgruppen ab 45 Jahre am Maximum. Somit gehört der Kreis zu denen, mit einer älteren Bevölkerung. Die prognostizierten Gesamtbevölkerungszahlen werden im Ennepe-Ruhr-Kreis sinken. Gleichzeitig findet eine Verschiebung in den Altersgruppen zulasten der älteren Bevölkerung statt. Dies wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken.

Die **Pflegeplanung** ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Die örtliche Pflegeplanung des Ennepe-Ruhr-Kreises findet sich im Pflegebericht und enthält u.a. die demografische Entwicklung, die Pflegebedarfsplanung und Ausführungen zur Beratungsstruktur. Daraus ergeben sich die erforderlichen Handlungsnotwendigkeiten, um die Versorgungsstruktur zu sichern. Ergänzt wird der Pflegebericht durch den **Sozialbericht**, der u.a. die Themen demografische Entwicklung, Alter, Familie und Transferleistungen aufgreift. In Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Kommunen sind dafür die Daten kleinräumig erhoben worden.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat ein Konzept der Neuausrichtung der **Pflegeberatung** initiiert, um die Pflegeberatung neu aufzustellen und zu optimieren. Das Ziel des Ennepe-Ruhr-Kreises ist weiterhin eine vergleichbare, zugehende und an den Bedarfen orientierte Pflegeberatung, die den Bürgern flächendeckend zur Verfügung steht.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat zum 01. Januar 2020 sukzessive die Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege an die kreisangehörigen Kommunen zurückgenommen. Ab 2021 erfolgt die Bearbeitung beim Kreis. Dieser Änderungsprozess betrifft den Prüfzeitraum durch die gpaNRW, so dass der Schwerpunkt auf dem Jahr 2021 liegt.

Die **Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege** je Leistungsbezieher sind trotz einer hohen Leistungsdichte gering. Das Preisniveau der Heime im Ennepe-Ruhr-Kreis ist vergleichsweise hoch. Da die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher stationär aber sehr gering sind, ist davon auszugehen, dass zumindest zu den Leistungen aus der Pflegeversicherung so viel einsetzbares Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten vorhanden ist, dass nur eine geringe Zuzahlung durch die Hilfe zur Pflege erfolgen muss.

Einen weiteren Kostenfaktor stellt die steigende Anzahl der **ambulanten Wohngemeinschaften** dar. Hier sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis die ambulanten Hilfen detailliert auswerten, um die Entwicklung kostenintensiven ambulanten Wohngemeinschaften besser einschätzen zu können.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der **Unterhaltserträge** zu verzeichnen, die den Haushalt des Ennepe-Ruhr-Kreises bisher entlastet haben. Die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen und der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche steht aber weiterhin im Fokus des Kreises.

6.2 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 NRW¹⁹),
- 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.

¹⁹ Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechts und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den Kreisen in NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

6.3 Demografische Entwicklung

- ➔ Die Anteile der für die Hilfe zur Pflege relevanten Bevölkerungsgruppen sind hoch. Die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung im Ennepe-Ruhr-Kreis wirkt sich belastend auf die Pflegesituation und damit auf die Hilfe zur Pflege aus.
- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat in 2018 einen Sozialbericht erstellt, um eine einheitliche Planungsgrundlage zu schaffen. Die Daten zur Bevölkerungsentwicklung werden im Pflegebericht aufgegriffen.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2020 und 2040

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	31,08	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	16,29	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	7,59	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	25,22	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	20,38	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	9,80	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

*Quelle IT.NRW, Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres

Die Anteile des Ennepe-Ruhr-Kreises in allen betrachtenden Altersgruppen ab 45 Jahre liegen im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen am Maximum. Somit gehört der Kreis zu denen, mit einer älteren Bevölkerung. Die Prognose 2040 zeigt, dass der Anstieg der Bevölkerung nicht so hoch ist wie in den anderen Kreisen.

Deutlich wird aber auch, dass im Ennepe-Ruhr-Kreis in 2020, aber auch in der Prognose 2040, die Anteile der in Frage kommenden Pflegepersonen weiter sinken wird, während die Anteile der hochbetagten Menschen steigen. Die gegenläufige Entwicklung der 45- bis 65-Jährigen zu den über 65-Jährigen stellt sich für die Entwicklung in der Hilfe zur Pflege problematisch dar. Die rückläufige Einwohnerzahl in der Altersgruppe 45 bis 65 Jahre wird sich in fehlender häuslicher Unterstützung von Pflegebedürftigen durch z. B. Angehörige, Nachbarn, Pflegekräfte usw. zeigen.

Ein weiteres Risiko für die gesamte pflegerische Versorgung ist der zunehmende Fachkräftemangel im Pflegesektor. Die zunehmende Anzahl der über 65-Jährigen bzw. über 80-Jährigen führt zu steigenden Pflegebedarfen. Die dadurch entstehende Versorgungslücke und der gleichzeitig erhöhte pflegerische Bedarf des Einzelnen wird zu steigenden Aufwendungen führen. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat mit dem erstmalig in 2018 erstellten Sozialbericht u.a. die Themen demografische Entwicklung, Alter, Familie und Transferleistungen aufgegriffen. Es sollte eine ein-

heitliche Planungsgrundlage als Basis für weitere Konzeptionen geschaffen werden. In Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Kommunen sind 130 Quartiere gebildet worden, für die Daten erhoben worden sind. Die Datengrundlage des Sozialmonitorings sowie der Sozialbericht sollen in 2023 fortgeschrieben werden.

Der Pflegebericht 2020 des Ennepe-Ruhr-Kreises greift teilweise die Daten des Sozialberichtes auf. Der Pflegebericht dient als Informations- und Planungsgrundlage für die Akteure des Pflegesektors. Darin wird die Pflegeinfra- und Versorgungsstruktur und deren Entwicklung für das gesamte Kreisgebiet erfasst. Für 2023 wird der Pflegebericht aktualisiert.

In den kommenden Jahren muss sich der Ennepe-Ruhr-Kreis zunehmend auch mit der Problematik der gesetzlichen Änderungen (z.B. Pflegereform 2022 und Wohn- und Teilhabegesetz) und des Fachkräftemangels auseinandersetzen. Da diese Entwicklungen mit steigenden Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege einhergehen, aber wenig steuerbare Einflussfaktoren bieten, rücken präventive vorpflegerische Angebote und Maßnahmen zunehmend in den Fokus. Die Angebote müssen auf die veränderte Nachfrage und Entwicklung abgestimmt werden. Der Ennepe-Ruhr-Kreis wird diese Entwicklung weiter beobachten und entsprechende gegensteuernde Maßnahmen in zukünftigen Planungen berücksichtigen. Insbesondere über Arbeitsgruppen in der kommunalen Konferenz Alter und Pflege werden gesetzliche Änderungen und Entwicklungen im Pflegesektor aufgegriffen und fachlich eingeschätzt. So ist z.B. zum Thema Fachkräftemangel der Beschluss gefasst worden, dass sich der Kreis einem Verein zur Zukunft der Pflege (in Südwestfalen) anschließt.

Ein weiterer Risikofaktor für die gesamte pflegerische Versorgung ist die steigende Anzahl der Leistungsbezieher nach dem 4. ²⁰Kapitel des SGB XII außerhalb von Einrichtungen (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Von 2017 auf 2020 ist die Anzahl der Leistungsbezieher im Ennepe-Ruhr-Kreis um rund 14 Prozent gestiegen. Absolut sind es 577 Leistungsbezieher mehr. Dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf soziale Leistungen angewiesen sein, da die Versorgung aus eigenen Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden kann.

6.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

6.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Der Fehlbetrag wird aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung der Kreise nicht im interkommunalen Vergleich dargestellt. So haben z.B. bezogen auf die Hilfe zur Pflege derzeit noch acht Kreise in NRW die ambulante Hilfe zur Pflege auf ihre kreisangehörigen Kommunen delegiert, oder die Pflegeberatung ist unterschiedlich organisiert und finanziert.

²⁰ Lt. Statistik IT.NRW Dezember des jeweiligen Jahres (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen)

Für den Ennepe-Ruhr-Kreis ist der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege nicht erhoben worden, da ein unverhältnismäßiger Aufwand entstanden wäre, die Produkte Hilfe zur Pflege nach der gpa-Definition zuzuordnen.

Aufgrund der Rücknahme der delegierten ambulanten Hilfe zur Pflege von den kreisangehörigen Kommunen in 2020 und der damit verbundenen unvollständigen Datenlage, greift dieser Bericht überwiegend die Daten des Jahres 2021 auf. Für die stationäre Hilfe zur Pflege werden, soweit möglich, die Kennzahlen für 2020 im Bericht dargestellt. Auch entfällt die Darstellung von Zeitreihen für den Ennepe-Ruhr-Kreis für die Jahre vor 2020. Das interkommunale Vergleichsjahr zwischen den Kreisen aus Nordrhein-Westfalen in dieser überörtlichen Prüfung ist grundsätzlich das Jahr 2020. Daten für das Jahr 2021 sind bei allen Kreisen auf freiwilliger Basis erhoben worden, so dass die Anzahl der Vergleichswerte geringer ausfällt.

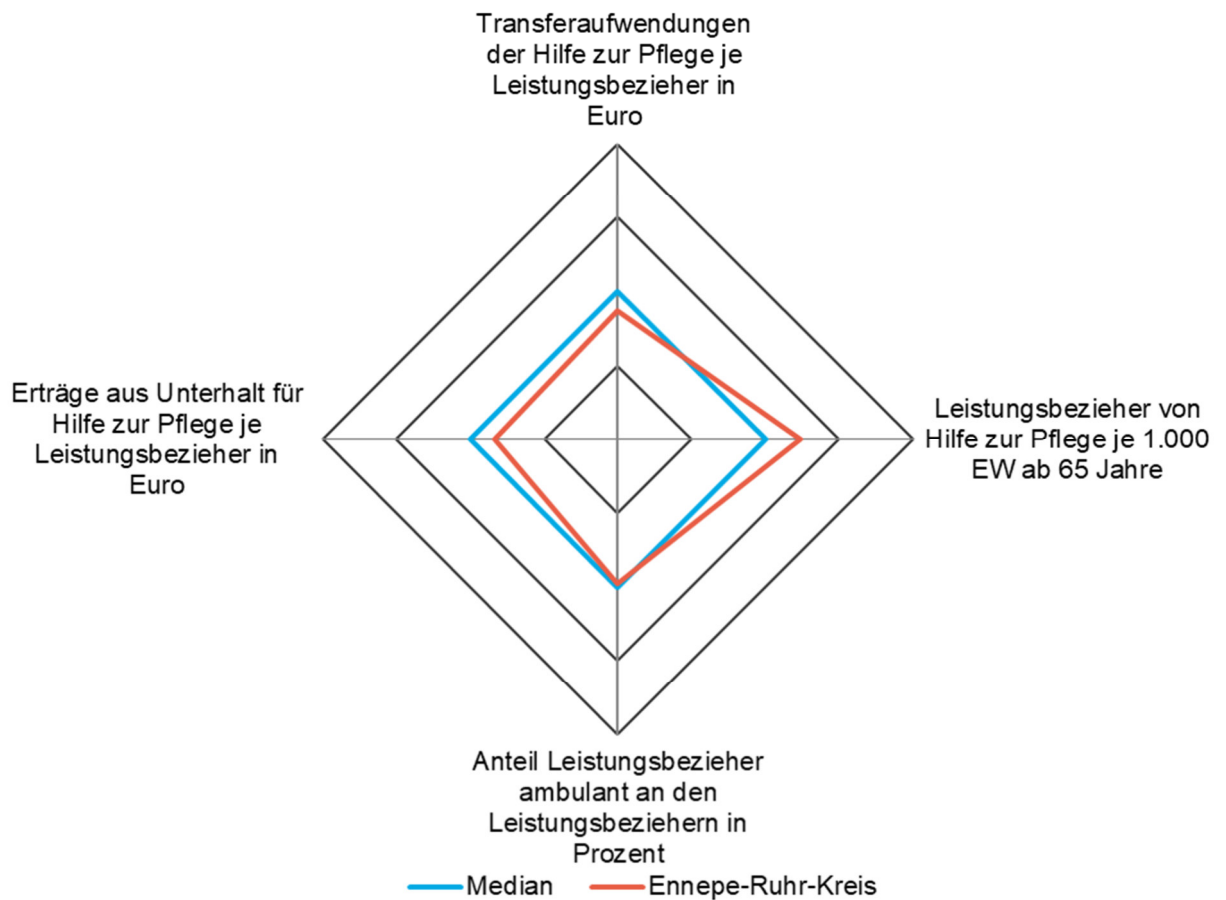
Ab 2021 nimmt der Ennepe-Ruhr-Kreis die Aufgabenerfüllung nach dem 7. Kapitel SGB XII vollumfänglich wahr. Lediglich die ambulante Hilfe zur Pflege unterhalb des Pflegegrades zwei, werden weiter von den kreisangehörigen Kommunen bearbeitet. Die trägerunabhängige Pflegeberatung findet seit 2008 in den kreisangehörigen Kommunen statt. Der Ennepe-Ruhr-Kreis bezuschusst die Personalkosten, derzeit für insgesamt 11,5 Vollzeit-Stellen.

6.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2021



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Ennepe-Ruhr-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. Deutliche Abweichungen vom Median sind beim Ennepe-Ruhr-Kreis insbesondere bei den geringen Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher und der hohen Leistungsdichte erkennbar.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar.

Dazu zählen innerhalb der einzelnen Kapitel:

- 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 Prüfungszeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- In 2017 mit der Einführung des einrichtungseinheitlichen Eigenanteils (EEE).
- In 2020 mit der Einführung des Gesetzes zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe (Angehörigenentlastungsgesetz) und
- in 2022 mit der 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 Pflegekassen werden in 2022 zu reduzierten Aufwendungen in der stationären Hilfe zur Pflege führen. Damit wird der Kreishaushalt entlastet. Allerdings steht dem eine tarifliche Erhöhung ab September 2022 für die Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Ob sich beim **Ennepe-Ruhr-Kreis** tatsächlich längerfristig Einsparungen in der Hilfe zur Pflege ergeben, bleibt abzuwarten.

Eine weitere finanzielle Belastung könnte in 2023 durch die Einführung des sogenannten Bürgergeldes auf den Kreis zukommen. Dies wird möglicherweise Auswirkungen auf den Bereich Hilfe zur Pflege haben. Die genaue Ausgestaltung und die langfristigen Auswirkungen lassen sich aktuell noch nicht absehen.

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

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis nutzt die Angaben aus der Pflegestatistik zum SGB XI für eigene Auswertungen.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem

SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent 2020

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent	k.A.	4,94	5,76	6,50	7,48	9,24	27

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

Das Ergebnis des Ennepe-Ruhr-Kreises liegt in 2020 mit den bis dahin übernommenen ambulanten Hilfefällen bei 8,51. Es ist aber noch nicht absehbar, wie sich die Kennzahl nach vollständiger Übernahme der ambulanten Hilfefälle entwickelt. Daher ist schwer zu bewerten, wo sich der Ennepe-Ruhr-Kreis dann positioniert. Der Trend zeigt aber, dass ein hoher Anteil von Leistungsbeziehern des SGB XI zusätzliche Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhält.

Der Kreis hat die Anzahl der Nicht-Versicherten in 2020 auf insgesamt 52 (35 stationär, 17 ambulant) beziffert, diese können das Ergebnis zusätzlich beeinflussen.

Die Kennzahl ist ein Indikator dafür, inwieweit die Leistungen aus der Pflegeversicherung ausreichen, um die Pflegebedarfe der Mehrheit der pflegebedürftigen Menschen im Ennepe-Ruhr-Kreis zu decken. Die gestiegenen Leistungen der Pflegeversicherung spielen insbesondere bei den ambulanten Hilfen eine Rolle. Soweit ausreichend Einkommen und Vermögen vorhanden ist, können die Bedarfe über die Leistungen der Pflegeversicherung hinaus aus eigenen Mitteln der Pflegebedürftigen finanziert werden. Ist dies nicht der Fall, werden zusätzlich Leistungen des SGB XII benötigt. Im Ennepe-Ruhr-Kreis können sehr viele pflegebedürftige Menschen die Pflege nicht durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung decken.

Die Kaufkraft im Ennepe-Ruhr-Kreis lässt zunächst etwas anderes vermuten. Im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen hat der Ennepe-Ruhr-Kreis in 2020 eine Kaufkraft, die über dem 3. Viertelwert der 31 Kreise liegen. Daher wäre eigentlich davon auszugehen, dass bei Pflegebedürftigkeit im Alter weniger Leistungen aus dem SGB XII in Anspruch genommen werden müssten. Demgegenüber stehen eine über dem 3. Viertelwert liegende SGB II Quote sowie die hohen Einwohnerzahlen ab dem 65. Lebensjahr als potenzielle Pflegebedürftige.

Das führt jedoch dazu, dass dem Kreis ein Großteil der pflegebedürftigen SGB XI-Empfänger bekannt ist bzw. diese bereits zusätzliche Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten. So besteht die Möglichkeit, rechtzeitig vor einer Heimaufnahme zu beraten und die pflegerischen Bedürfnisse des Einzelnen zu berücksichtigen. Da die ambulante Leistungsdichte und die ambulante Quote im interkommunalen Vergleich jeweils am Median liegen, ist zu ver-

muten, dass hauptsächlich bei stationären Hilfefällen zusätzlich zu den Leistungen der Pflegekasse, Hilfe zur Pflege benötigt wird (siehe hierzu Ausführungen unter Kapitel 6.4.2.2 Leistungsdichte).

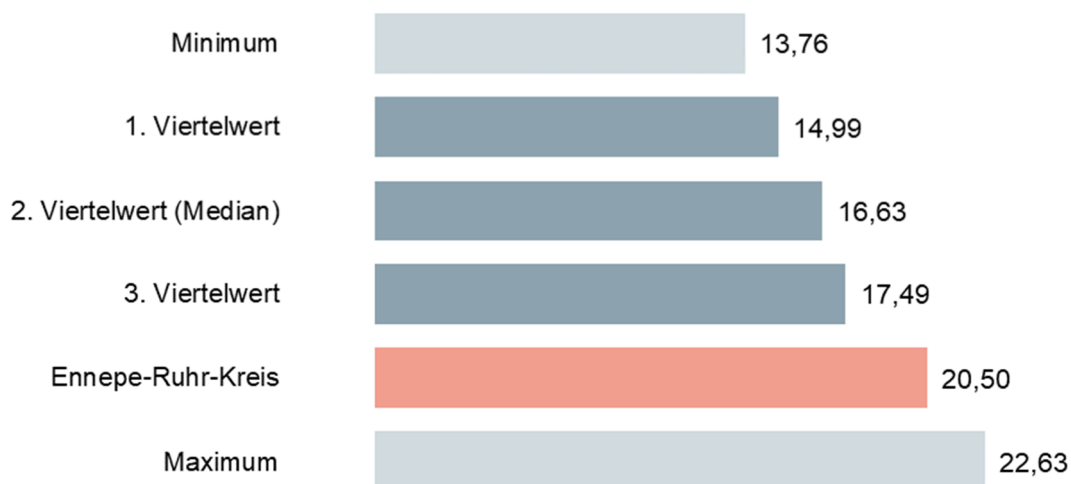
Im Pflegebericht 2020 werden die Daten von IT.NRW zur Pflegestatistik herangezogen. Es wird von insgesamt steigenden Fallzahlen der Hilfe zur Pflege ausgegangen.

6.4.2.2 Leistungsdichte

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine hohe Leistungsdichte. Ursächlich ist die hohe Anzahl stationärer Leistungsbezieher.

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 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleich zur überörtlichen Prüfung der gpaNRW mit dem Vergleichsjahr 2009 ist die Leistungsdichte von 18,20 auf 20,50 in 2021 angestiegen.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege stationär 2020

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	17,91	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Der Ennepe-Ruhr-Kreis liegt bei der Leistungsdichte Hilfe zur Pflege stationär deutlich über dem 3. Viertelwert im Vergleich der Kreise. 2021 steigt die stationäre Leistungsdichte nochmals an:

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2021

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	2,09	0,90	1,62	1,92	2,75	6,33	17
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	18,40	9,49	13,51	14,82	15,90	18,40	16

Der Ennepe-Ruhr-Kreis bildet 2021 bei der stationären Leistungsdichte den Maximalwert.

Die ambulante Leistungsdichte bewegt sich am Median. Grundsätzlich sind durch die Pflege-stärkungsgesetze und die höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen ab 2017 zurückgegangen. Die Pflegeversicherung (SGB XI) deckt meist den pflegerischen ambulanten Bedarf ab. Durch die Neuregelungen im Bundesteilhabgesetz (BTHG) sind ab 2020 einige ambulante Fälle vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) in die Kostenzuständigkeit des Kreises übergegangen.

Wie in den vorstehenden Kapiteln angesprochen, steht die Leistungsdichte u.a. im Zusammenhang mit der Altersstruktur der Bevölkerung, den sozialen Strukturen und den Steuerungsleistungen des Kreises. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege.

6.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

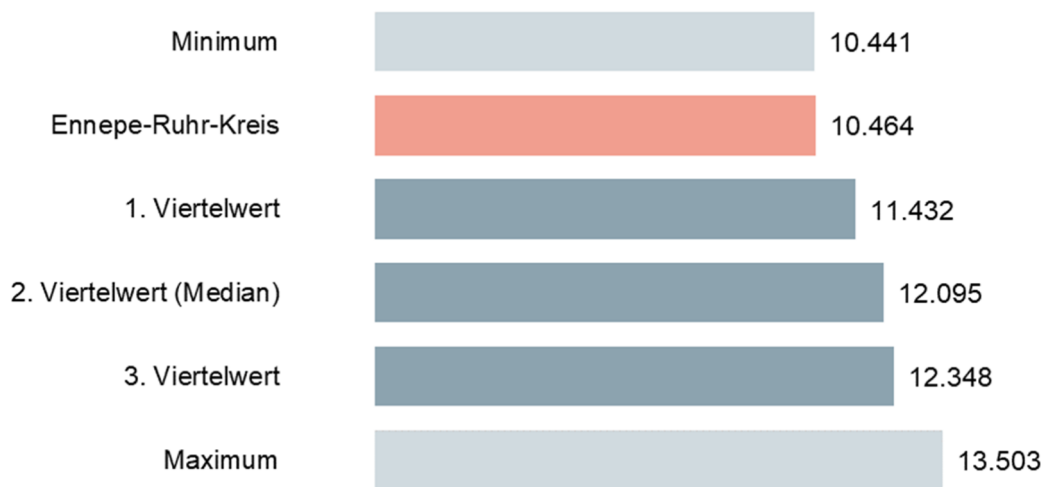
Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind trotz einer hohen Leistungsdichte gering.

- ➔ Die Pflichtberatung für den Pflegegrad 2 und 3 vor einer Heimaufnahme ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege des Ennepe-Ruhr-Kreises.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher des **Ennepe-Ruhr-Kreises** sind vom Vergleichsjahr 2009 (gpa-Prüfung) von 8.974 Euro auf 10.464 Euro in 2021 angestiegen. Grundsätzlich galten bisher die ambulanten Hilfen als die günstigere Alternative zu den stationären Hilfen. In dem Zusammenhang galt ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Leistungsdichte als entlastend für die Aufwendungen und den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege. Dies ist bei Kreisen, die viele Leistungsbezieher in ambulante Wohngemeinschaften haben, inzwischen umgekehrt. Hier kann ein ambulanter Leistungsfall höhere Kosten als der stationäre Leistungsfall verursachen.

Beim Ennepe-Ruhr-Kreis sind die Transferaufwendungen jedoch sowohl ambulant als auch stationär gering. Dies zeigt die differenzierte Betrachtung:

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher stationär 2020

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	9.525	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2021

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	6.829	6.478	7.570	8.933	10.737	12.019	17
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	10.877	10.877	12.263	12.582	12.844	13.822	15

In 2009 hat der Kreis für einen ambulanten Fall noch 5.815 Euro und für einen stationären Fall 10.262 Euro aufgewendet. Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind nur mäßig angestiegen.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat in 2021 178 Plätze in ambulanten Wohngemeinschaften. Insgesamt stehen im Ennepe-Ruhr-Kreis nicht so viele Pflegebedürftige in ambulanten Wohngemeinschaften im Leistungsbezug, wie in anderen Kreisen. Das zeigt sich bei den geringen Transferaufwendungen. Die anwachsende Anzahl von ambulanten Wohngemeinschaften (24-Stunden-Betreuung) ist bei den anderen Kreisen oftmals für deutlich steigende Aufwendungen im ambulanten Bereich verantwortlich. Nach eigenen Aussagen des Ennepe-Ruhr-Kreises nimmt die Anzahl der ambulanten Wohngemeinschaften im Kreisgebiet jedoch ebenfalls stetig zu. Dies könnte zukünftig zu steigenden Aufwendungen führen.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis kann die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege in ambulanten Wohngemeinschaften auswerten. Diese Auswertung erfolgt jedoch nur nach Bedarf.

➔ Empfehlung

Aufgrund der Rücknahme der Delegation, sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis die ambulanten Hilfen detailliert auswerten, insbesondere bezüglich der Pflegegrade und Entwicklung in den kostenintensiven ambulanten Wohngemeinschaften.

Ein weiterer belastender Faktor ist die unterschiedliche Anrechnung von Einkommen. Bei ambulanten Wohngemeinschaften wird auch der Einkommenseinsatz ähnlich geregelt wie bei der Pflege Zuhause. Das bedeutet, dass die Einkommensgrenze nach § 85 SGB XII angewandt wird. In stationären Einrichtungen wird das Einkommen bis auf einen Barbetrag vollständig angerechnet.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese Kreise stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest. Zudem sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis schließt mit den für die 24-Stunden-Betreuung zuständigen Pflegeanbietern eine Leistungs- und Vergütungsvereinbarung auf der Grundlage des § 75 SGB XII ab. Inhalte sind die personellen, baulichen und fachlichen Qualitätskriterien sowie eine vereinbarte monatliche Betreuungspauschale für die Rund-um-die-Uhr-Betreuung. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat für die Finanzierung der ambulanten Wohngemeinschaften eigene Kriterien festgelegt. Derzeit bewegt sich diese Pauschale bei rund 2.000 Euro monatlich pro Bewohner bzw. Bewohnerin.

Bei den stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher ist im Ennepe-Ruhr-Kreis von 2020 auf 2021 ein Anstieg zu erkennen, der sich u. a. mit den gestiegenen Kosten eines Heimplatzes erklären lässt (Tarifsteigerungen, Investitionskosten usw.).

Der unter Kapitel 6.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege erläuterte Leistungszuschlag wird ab 2022 zum Tragen kommen. Der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit wird begrenzt und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen. Dies wird sich zunächst begünstigend auf die zu gewährende stationäre Hilfe zur Pflege auswirken. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich dies voraussichtlich durch Tarifierhöhungen und steigende Investitionskosten aufheben wird. Nach Angaben des Ennepe-Ruhr-Kreises konnten durch den Leistungszuschlag, Hilfefälle eingestellt werden. Das bestätigen, die geringen stationären Transferaufwendungen je Leistungsbezieher und bedeutet, dass zumindest so viel einsetzbares Einkommen der Leistungsberechtigten vorhanden ist, dass nur eine geringe Zuzahlung durch die Hilfe zur Pflege erfolgen muss.

Ein weiterer beeinflussender Faktor für die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen ist der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte

zum Stand 01. Juli 2021 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE des Ennepe-Ruhr-Kreises im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 1.014 Euro über dem Durchschnittswert von 947 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LWL. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen im Ennepe-Ruhr-Kreises bei rund 2.035 Euro liegt. Der Durchschnitt im Gebiet des LWL beträgt rund 1.976 Euro. Das Preisniveau der Heime ist somit im Ennepe-Ruhr-Kreis vergleichsweise hoch.

Bei den Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege nach § 65 SGB XII. Durch die Einführung des EEE ist die Belastung durch die pflegebedingten Kosten in den Pflegegraden für alle Heimbewohner einer Einrichtung gleich. Unabhängig von den Investitionskosten und der Verpflegung und Unterkunft. Vorher stieg mit dem Pflegegrad die finanzielle Belastung des Einzelnen. Bei den stationären Leistungsbeziehern ist im Ennepe-Ruhr-Kreis der höchste Anteil im Pflegegrad 3 zu finden. In den Beantragungsverfahren der stationären Hilfe zur Pflege wird in den Fällen mit Pflegegrad 2 und 3 die Heimnotwendigkeit durch Pflegefachkräfte geprüft. Bei einer ablehnenden Heimnotwendigkeit werden mögliche Unterstützungsleistungen aufgezeigt und zusätzlich der Kontakt zur Pflegeberatung hergestellt. Das Verfahren zur Prüfung der stationären Heimnotwendigkeit ist vom Ennepe-Ruhr-Kreis aufgrund der steigenden Fallzahlen auch auf die ambulanten Wohngemeinschaften übertragen worden.

In den Kennzahlen der gpa-Prüfung sind Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege berücksichtigt, nicht aber die Investitionskosten für die ambulanten Pflegedienste nach § 12 Alten- und Pflegegesetz (APG NRW). Die Investitionskosten sind in den letzten Jahren angestiegen und belasten den Kreishaushalt zusätzlich. Ambulante Pflegeeinrichtungen erhalten vom örtlichen Träger der Sozialhilfe eine Investitionskostenpauschale in Höhe von 2,15 Euro je volle Pflege-stunde für Leistungen nach dem SGB XI. Die Zuwendung wird jährlich von den ambulanten Pflegeeinrichtungen beim Ennepe-Ruhr-Kreis beantragt. Von 2018 auf 2020 sind für den Kreis die ambulanten Investitionskosten um 200.000 Euro auf 1.658.320 Euro gestiegen. Hinzukommen die ambulanten Transferaufwendungen in Höhe von 1.188.473 Euro, so dass sich die Aufwendungen auf insgesamt 2.846.793 Euro belaufen.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegegeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegegeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro 2020 und 2021

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro 2020	6.524	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegegeld je	6.853	6.250	6.898	7.198	7.596	8.432	15

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro 2021							

Im Ennepe-Ruhr-Kreis fällt das Pflegegeld verhältnismäßig günstig aus. Das deckt sich mit den geringen stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher.

Mit der Einführung des APG NRW sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anerkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Nach Angaben des Ennepe-Ruhr-Kreises haben die Einrichtungen die Modernisierungsanforderungen umgesetzt, so dass keine Einrichtungen auf das Pflegegeld verzichtet hat. Eine Verschiebung der Finanzierung von Investitionskosten zu Lasten der Sozialhilfe gibt es im Ennepe-Ruhr-Kreis daher nicht.

Die Höhe des Pflegegeldes ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegegeld. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

6.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2021

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent	10,22	5,74	9,60	10,42	19,25	31,05	15

In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des Ennepe-Ruhr-Kreises und lässt sich nicht mit vorangegangenen

Prüfungen der gpaNRW vergleichen (vgl. Ausführungen im Kapitel „Aufwendungen Hilfe zur Pflege“).

6.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

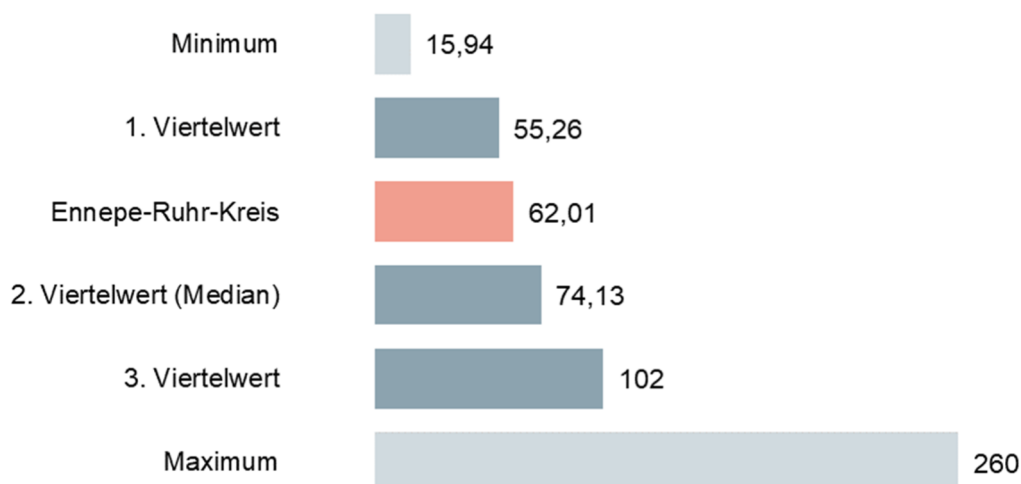
- ➔ Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der Unterhaltserträge zu verzeichnen. Die Erträge der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche konnten gesteigert werden.

Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbezieher*innen 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.

Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Durch die Gesetzesänderungen sind die Erträge für Unterhalt deutlich zurückgegangen. Die rückläufige Entwicklung der Unterhaltserträge belastet den Haushalt des **Ennepe-Ruhr-Kreises**. In 2009 konnten noch 390 Euro je Leistungsbezieher herangezogen werden.

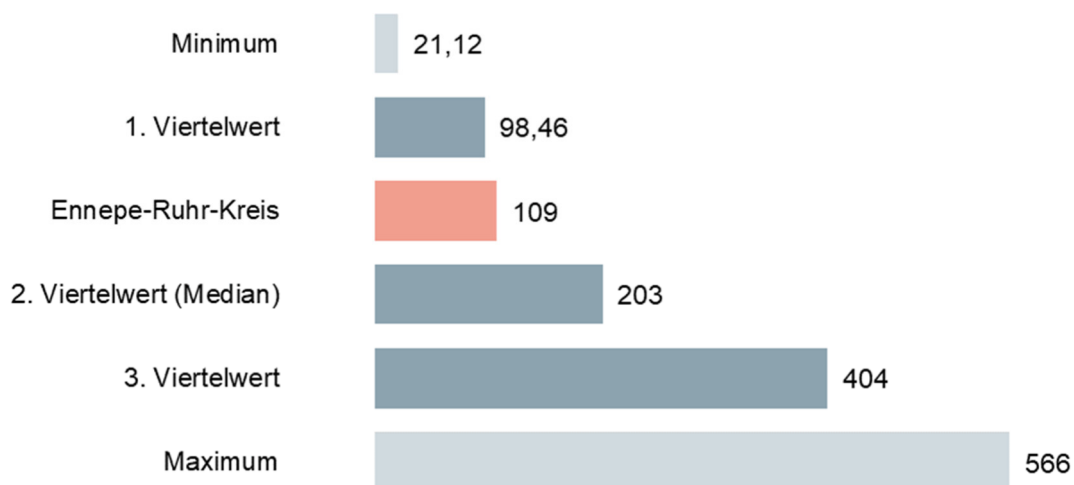
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär 2020 und 2021

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro 2020	96,65	15,26	72,70	121	165	382	23
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro 2021	69,07	14,22	56,29	72,29	124	294	14

Der Ennepe-Ruhr-Kreis fragt im Grundantrag auf Hilfe zur Pflege neben dem Beruf zusätzlich ab, ob das Bruttoeinkommen des Unterhaltspflichtigen über 100.000 Euro liegt. Daraus resultiert die Vermutung eines eventuellen Unterhaltsanspruchs, der dann überprüft wird. Bis 2021 erfolgte die Heranziehung des Unterhaltes für die ambulante Hilfe zur Pflege durch die kreisangehörigen Kommunen innerhalb der Delegation.

Zudem stellen die privatrechtlichen Ansprüche gem. § 93 SGB XII einen weiteren Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Ennepe-Ruhr-Kreis diese auf sich überleiten.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2021



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die stationäre Pflege sind seitens des Ennepe-Ruhr-Kreises entsprechende Zahlungsansprüche geltend gemacht worden. In 2020 und 2021 konnten aus den privatrechtlichen Ansprüchen bei der ambulanten Hilfe zur Pflege nur sehr geringe Erträge erzielt werden.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär 2020 und 2021

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro 2020	69,57	11,89	81,99	142	250	410	19
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro 2021	120	19,03	87,66	189	313	576	12

Die privatrechtlichen Ansprüche werden im Ennepe-Ruhr-Kreis durch die Sachbearbeitung überprüft und bearbeitet. Derzeit wird altersbedingt der Personenkreis pflegebedürftig, dem noch sozialhilferechtlich einzusetzendes Vermögen zur Verfügung steht.

Es wird entsprechendes Fachwissen benötigt, da parallel zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Ansprüche zu berücksichtigen sind. Die Voraussetzungen, um zivilrechtliche Ansprüche überzuleiten, sind andere als bei den sonst in der Sozialverwaltung anzuwendenden Rechtsgrundlagen.

6.5 Organisation und Personaleinsatz

6.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

- ➔ Alle an der Hilfe zur Pflege beteiligten Bereiche sind im Fachbereich V (Soziales und Gesundheit) zusammengefasst. Dies unterstützt die Zusammenarbeit und Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege. Synergien können so genutzt werden.
- ➔ **Feststellung**
Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Prozesse in der Hilfe zur Pflege nicht beschrieben.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Der Aufgabenbereich Soziales ist beim **Ennepe-Ruhr-Kreis** dem Fachbereich V (Soziales und Gesundheit) zugeordnet.

Die Abteilung Soziales untergliedert sich in:

- Sachgebiet 53/1 Hilfen bei Pflegebedürftigkeit und Bestattung,
- Sachgebiet 53/2 WTG-Aufsicht/Pflegemanagement und
- Sachgebiet 53/3 Grundsatzangelegenheiten, Teilhabe und Förderleistungen.

Seit 2022 ist die Pflege-, Gesundheits- und Sozialplanung als Stabsstelle der Abteilungsleitung Soziales unterstellt. Damit sind die Aufgaben, die die Hilfe zur Pflege betreffen, in einem Fachbereich gebündelt. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht in allen Handlungsfeldern im Fokus. Die leistungsrechtliche Prüfung findet in der Sachbearbeitung statt, insbesondere die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Vertragliche und rechtliche Grundsatzfragen außerhalb der Antragssachbearbeitung werden im Sachgebiet 53/3 "Grundsatzangelegenheiten, Teilhabe- und Förderleistungen" geklärt. Schwierige Fallkonstellationen in der Hilfe zur Pflege Antragssachbearbeitung, die nicht durch den zuständigen Sachbearbeiter geklärt werden können, werden vom Teamkoordinator ggf. in Zusammenarbeit mit dem Sachbearbeiter Recht geklärt.

Arbeitshilfen, Eingabeinweise und Richtlinien stehen der Sachbearbeitung digital in der Fachsoftware zur Verfügung und ermöglichen eine einheitliche Fallbearbeitung. Prozessbeschreibungen für alle Arbeitsabläufe gibt es bisher noch nicht. 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 Umsetzung des OZG ist zentral in den Querschnittsbereichen IT und Organisation angesiedelt.

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. Die Umstellung auf die E-Akte ist aufgrund der Corona-Pandemie frühestens für 2023 geplant.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte auch im Hinblick das OZG und die geplante Umstellung auf die E-Akte, die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben. Die Sachbearbeitung wird durch Prozessbeschreibungen unterstützt und Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen können schneller erkannt werden.

Für die sozialen Aufgaben hat das Land NRW übergangsweise die Sozialplattform geschaffen. Bisher sind die Onlinebeantragung für das Arbeitslosengeld II, für die Hilfe zum Lebensunterhalt und für das Wohngeld freigeschaltet. Die Hilfe zur Pflege kann derzeit darüber noch nicht online beantragt werden. Zusätzlich ist insbesondere für Kreise mit ihren unterschiedlichen Delegationen von Aufgaben die Zuordnung digitaler Anträge nach Zuständigkeit eine Herausforderung.

6.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat zum 01. Januar 2020 sukzessive die Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege an die kreisangehörigen Kommunen zurückgenommen. Ab 2021 erfolgt die Bearbeitung beim Kreis. Die Gesetzesänderungen ab 2017 haben dazu geführt, dass in einigen kreisangehörigen Kommunen nur noch wenig Fälle zu bearbeiten waren. Durch die sukzessive Rücknahme in 2020 ist durch den Kreis eine zentralisierte Bearbeitung der ambulanten Hilfen sichergestellt worden. Gleichzeitig kann das benötigte Fachwissen so besser vorgehalten und die Software des Ennepe-Ruhr-Kreises eingesetzt werden. Zukünftig werden die Daten in das Controlling integriert.

6.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

Ein systematisches Einarbeitungskonzept für den Bereich Hilfe zur Pflege des Ennepe-Ruhr-Kreises befindet sich im Aufbau.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Die letzten Jahre sind geprägt von der zusätzlichen Belastung der Sachbearbeitung. Dazu zählen die Corona-Pandemie, die gesetzlichen Änderungen durch die Einführung der Grundrente und der Pflegereform sowie aktuell durch den Ukraine-Krieg. Insbesondere die Abordnung einzelner Mitarbeitenden, um unterstützend Aufgaben bei der Pandemiebewältigung zu übernehmen, hat zu Mehrbelastungen innerhalb der Abteilung Soziales geführt.

Durch Fluktuationen und einem Fachkräftemangel fehlt auch in den Verwaltungen zunehmend qualifiziertes Personal. Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** gibt an, dass in den letzten Jahren in der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege eine hohe Fluktuation herrschte. Eine Stellennachbesetzung ist häufig an fehlenden Fachkräften gescheitert bzw. wurde erschwert. Je länger eine Stelle unbesetzt bleibt, umso mehr werden die verbleibenden Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen belastet. Dies kann zu einer eingeschränkten sach- und fachgerechten Einschätzung der Hilfefälle führen. Mittel- bis langfristig besteht die Gefahr, dass die Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege steigen. Gleichzeitig entsteht durch die Fluktuation ein Wissensverlust. Der Ennepe-Ruhr-Kreis versucht anhand der Arbeitshilfen die Einarbeitungszeit neuer Beschäftigter zu erleichtern bzw. das vorhandene Wissen zu sichern. Bei Wiederbesetzung neuer Stellen ist ein Einarbeitungskonzept hilfreich. Es unterstützt eine systematische Einarbeitung und Integration neuer Beschäftigter.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Anzahl der Ausbildungsplätze erhöht, um so eigene Nachwuchskräfte zu gewinnen und dem Fachkräftemangel entgegenwirken. Eine Personalbedarfsplanung für die Abteilung Soziales findet in Zusammenarbeit mit der Abteilung Personal und Organisation statt. Die Personalbedarfsplanung dient dazu, die Organisation auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorzubereiten. Eine Sollstärke des Personals für die Aufgabe Hilfe zur Pflege ist definiert. Inzwischen ist eine Dauerausschreibung geschaltet, um regelmäßig entstehende Vakanzen kurzfristig decken zu können.

➔ Empfehlung

Das Einarbeitungskonzept sollte eingeführt und umgesetzt werden. Im Zusammenspiel mit der Personalbedarfsplanung und einer stetigen Prozessanpassung sind dies Instrumente, um die Folgen für die Mitarbeitenden bei fehlenden Fachkräften abzumildern.

6.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- ➔ Die ambulante Hilfe zur Pflege wird erst seit 2021 durch den Ennepe-Ruhr-Kreis zentral bearbeitet.
- ➔ Der Einsatz von Pflegefachkräften stellt eine wichtige Unterstützung der Sachbearbeitung dar. Die bedarfsgerechte Versorgung der Pflegebedürftigen wird so gewährleistet und gleichzeitig werden wirtschaftliche Aspekte einbezogen.
- ➔ **Feststellung**
Im Ennepe-Ruhr-Kreis wird zukünftig die Netzwerkarbeit zum Entlassmanagement mit den Krankenhäusern erneut intensivieren.

Im Ennepe-Ruhr-Kreis werden in 2021 2,65 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant eingesetzt. Für die Hilfe zur Pflege stationär werden 12,25 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Bei den stationären Leistungsbeziehern werden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe sowie die Pflegewohngeld-Selbstzahler berücksichtigt.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2021

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	61,51	61,51	78,33	92,60	107	121	11
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	152	91,04	120	141	157	202	12

Die Vollzeit-Stellen für die stationäre Hilfe zur Pflege reduzierten sich von 2020 auf 2021 um rund 1,3 Vollzeit-Stellen, während die Anzahl der Vollzeit-Stellen für die ambulante Hilfe zur Pflege aufgestockt werden mussten. Seit 2021 bearbeitet der Ennepe-Ruhr-Kreis auch die ambulante Hilfe zur Pflege in eigener Regie. Daher befindet sich die Sachbearbeitung noch in der Anfangsphase.

Die Pflegefachkräfte sind organisatorisch dem Pflegemanagement im Sachgebiet 53/2 WTG-Aufsicht/Pflegemanagement zugeordnet. Neben den Aufgaben für die WTG-Aufsicht nehmen die Pflegefachkräfte u. a. die Prüfung der Heimnotwendigkeit, die Pflegebedarfsfeststellung in der ambulanten Hilfe zur Pflege mit Prüfung der Kostenvoranschläge, die Begutachtung der Nicht-Versicherten, die Prüfung der Rechnungen der ambulanten Pflegedienste sowie das Erstellen von Pflegegutachten wahr.

Die Zusammenarbeit mit den Krankenhaussozialdiensten und dem Entlassmanagement der Krankenhäuser ist seit vielen Jahren ein wichtiger Bestandteil der kommunalen Pflegeberatung. Bevor etablierte Netzwerke coronabedingt nicht mehr zusammenkommen konnten, fanden auch

regelmäßig Treffen statt, an denen sowohl die Pflegeberatung, als auch die Krankenhaussozialdienste teilnahmen. Diese Netzwerkarbeit soll zeitnah wieder intensiviert werden.

Bei rechtzeitiger Kenntnis des Sozialhilfeträgers über die Entlassung eines Pflegebedürftigen aus dem Krankenhaus kann eine Beratung des oder der Betroffenen erfolgen. So kann die bisherige Wohnsituation erhalten bleiben bis eine endgültige Einstufung über die Pflegebedürftigkeit erfolgt ist. Insbesondere die Kurzzeitpflege kann gezielt eingesetzt werden, um eine langfristige stationäre Unterbringung zu vermeiden. Hier ist der Ennepe-Ruhr-Kreis von der Kooperationsbereitschaft der Krankenhäuser abhängig.

→ Empfehlung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte versuchen, zeitnah die ruhende Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern zum Entlassmanagement erneut zu aktivieren. Vereinbarungen bezüglich der Entlassung pflegebedürftiger Menschen tragen dazu bei, dass Betroffene rechtzeitig beraten und ihnen Möglichkeiten der häuslichen Pflege und Betreuung aufgezeigt werden kann.

6.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

Im Ennepe-Ruhr-Kreis sind in 2020 noch 0,60 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt worden, in 2021 ist die Personalausstattung auf 0,07 Vollzeit-Stellen reduziert worden. Die gpaNRW vergleicht die Vollzeitstellen je Unterhaltsberechnungsfall. Auf diese Weise kann das Arbeitsaufkommen am besten mit der Stellenausstattung des Kreises verglichen werden. Die Unterhaltsberechnungsfälle für die ambulante Hilfe zur Pflege konnten nicht angegeben werden. Deshalb errechnet die gpaNRW hilfsweise die Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020 und 2021

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre 2020	0,08	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre 2021	0,01	0,01	0,03	0,04	0,09	0,35	14

Um einschätzen zu können, ob eine Unterhaltungspflicht bestehen könnte, wird derzeit im Sozialhilfeantrag über eine Zusatzabfrage der Beruf der potenziell Unterhaltungspflichtigen abgefragt. Bei einem vermuteten Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro wird der Unterhaltsanspruch überprüft. Ab 2021 führt der Ennepe-Ruhr-Kreis die Unterhaltsüberprüfung nach Rücknahme der Delegation auch in der ambulanten Hilfe zur Pflege durch. Für die stationäre Hilfe zur Pflege sind in 2020 zwei und in 2021 fünf Unterhaltsberechnungen durchgeführt worden. Der Anteil der Vollzeit-Stellen ist 0,60 auf 0,07 reduziert worden. Die spezialisierte Bearbeitung ist aufgehoben und dem Sachgebiet Recht zugeordnet worden.

6.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

➔ Feststellung

In 2023 kommen neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. Die Anpassungen des WTG bezüglich des Gewaltschutzes werden zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Im **Ennepe-Ruhr-Kreis** sind in 2020 4,14 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 123 Einrichtungen. In 2021 sind die Vollzeit-Stellen auf 4,63 bei 131 zu prüfenden Einrichtungen erhöht worden.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020 und 2021

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde 2020	29,71	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde 2021	28,29	15,38	22,07	32,89	42,30	69,51	14

Die WTG-Behörde ist ein besonders wichtiger Faktor in dem System der Pflege. Ihre Aufgaben sind u. a. die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen und der Menschen in den Einrichtungen bzw. dessen Angehörige. Die WTG-Behörde hat damit eine ordnungsrechtliche Schutzfunktion gegenüber den Menschen in Einrichtungen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Rechte und Bedürfnisse selbst durchzusetzen. Aufgedeckte Missstände in Pflegeeinrichtungen haben dazu geführt, dass die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörden nochmals zugenommen hat.

Die WTG-Behörde ist beim Ennepe-Ruhr-Kreis dem Sachgebiet 53/2 WTG-Aufsicht/Pflegemanagement zugeordnet. Eine Abstimmung mit der Leistungsbearbeitung erfolgt auf kurzem Wege bezüglich der gemeinsamen Zielgruppe der pflegebedürftigen Menschen. Die Investorenberatung bezüglich der baulichen Anforderungen von Einrichtungen wird ebenfalls durch die WTG-Behörde durchgeführt.

Für die WTG-Behörde gibt es keine Richtwerte für eine ausreichende Personalausstattung. Sie ist angemessen auszustatten, um die Aufgaben der Regel- und Anlassprüfungen wahrnehmen zu können. § 14 Abs. 12 WTG schreibt lediglich vor, dass die zuständigen Behörden die Durchführung der behördlichen Qualitätssicherung durch Personen mit der hierzu erforderlichen Fachkunde und persönlichen Eignung sicherstellen müssen. In 2022 ist das Team der WTG-Behörde mit 1,8 Vollzeit-Pflegfachkräften verstärkt worden.

In der WTG-Behörde des Kreises werden Verwaltungs- und Pflegefachkräfte eingesetzt. Der Schwerpunkt der Prüftätigkeit der Pflegefachkräfte liegt in der Überprüfung der pflegerischen Versorgung der Nutzerinnen und Nutzer. Die Pflegefachkräfte überprüfen die Pflegedokumentation, die Informationssammlungen, Pflegeplanungen, das Medikamentenmanagement sowie das Risikomanagement.

Die Jahre 2020 und 2021 sind von der Corona-Pandemie geprägt. Die Beschäftigten der WTG-Aufsicht des Ennepe-Ruhr-Kreises waren zeitweise unterstützend für pandemiebedingte Aufgaben im Krisenstab tätig. Darüber hinaus mussten in Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt Testkonzepte, Besuchskonzepte sowie Konzepte zur Quarantäne und Isolationsregelungen geprüft werden. Zudem stieg die Informations- und Beratungstätigkeit bezüglich des Umganges mit Corona deutlich an. Regelmäßige Rundschreiben haben die Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter zu unterschiedlichen Themen der Corona bedingten Regelungen informiert.

Durch Erlass wurden die Regelprüfungen für rund drei Monate in 2020 ausgesetzt. In 2020 hat die WTG-Behörde die Regel- und Wiederholungsprüfungen überwiegend ausgesetzt. Anlassbezogene Prüfungen sind weiterhin durchgeführt worden. Ein Großteil der verfristeten Prüfungen konnten aufgrund des Impffortschritts in den Einrichtungen bereits im Frühjahr 2021 nachgeholt werden bzw. stehen derzeit im Fokus der durchzuführenden Regelprüfungen. Die WTG-Behörde erstellt und veröffentlicht alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht.

Eine weitere Aufgabe für die Beschäftigten entsteht durch die Anpassung des WTG in 2023. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Diese zusätzliche Aufgabe wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen.

➔ **Empfehlung**

Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte daher überprüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.

6.6 Steuerung und Controlling

6.6.1 Pflegeinfrastruktur

6.6.1.1 Pflegelandschaft

- ➔ Die örtliche Pflegeplanung des Ennepe-Ruhr-Kreises gibt einen umfassenden Überblick über die Versorgungsstruktur des Kreises.

- ➔ **Feststellung**

Bei den Kurzzeitpflegeplätzen entstehen Versorgungsengpässe.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Die Pflegeplanung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Die Pflegeplanung wird in der Stabsstelle Gesundheits- Sozial- und Pflegeplanung wahrgenommen. Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat sich für eine örtliche Pflegeplanung gem. § 7 Abs. 1 bis 5 APG NRW entschieden. Die Fortschreibung erfolgt alle zwei Jahre. Die kreisangehörigen Kommunen werden über die Pflegeberatungsstellen sowie die Pflegekonferenz beteiligt. Der Kreis hat in 2019 eine abgeschottete Statistikstelle geschaffen, die bei der Gewinnung und Abbildung von sozial-räumlichen Daten unterstützt. Die fachliche Begleitung unter dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird so durch kleinräumige Analysen der örtlichen Prozesse gestärkt.

Die örtliche Pflegeplanung des Ennepe-Ruhr-Kreises findet sich im Pflegebericht und enthält u.a. die demografische Entwicklung, die Pflegebedarfsplanung und Ausführungen zur Beratungsstruktur. Daraus ergeben sich die erforderlichen Handlungsnotwendigkeiten, um die Versorgungsstruktur zu sichern. Diese Betrachtung erfolgt für die einzelnen kreisangehörigen Kommunen sowie kreisweit, da sich durch eine Über- bzw. Unterversorgung die Belegung in den Einrichtungen verschiebt. Durch die zentrale Lage des Ennepe-Ruhr-Kreises findet zusätzlich eine Wanderungsbewegung über die Kreisgrenzen hinweg statt. Das heißt das eine Belegung von Plätzen in Einrichtungen von außen erfolgt, aber auch, dass Menschen die im Kreisgebiet gelebt haben, Einrichtungen in anderen Kommunen wählen. Dies erschwert die Planungen, um kreisweit eine ausgeglichene Versorgungsstruktur zu schaffen.

Die Konferenz für Alter und Pflege findet zweimal jährlich statt. Durch die Corona-Pandemie sind die Zusammentreffen eingeschränkt gewesen, sie werden zukünftig aber wieder regelmäßig stattfinden.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2021

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	11,40	7,41	8,78	10,60	11,46	12,67	16
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	47,32	36,71	42,98	46,09	51,72	56,72	16
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,90	0,00	0,19	0,39	0,76	1,30	16
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,87	3,05	4,09	5,82	6,62	10,18	16

Die stationären Pflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre erreichen einen hohen Wert im interkommunalen Vergleich. Insgesamt gibt es in 2021 im Ennepe-Ruhr-Kreis 3.683 Plätze in vollstationären Einrichtungen. Im Ennepe-Ruhr-Kreis sind in 2018 durch u.a. die Einführung der Einzelzimmerquote und Teilschließungen viele stationäre Plätze verloren gegangen bei gleichzeitig steigenden Zahlen der Pflegebedürftigen. Durch Umbaumaßnahmen und geplante Neubauten sollen die Platzzahlen zukünftig wieder gesteigert werden.

Die Pflegeplanung fragt jährlich in den Einrichtungen die Auslastung ab, um so Kapazitäten bzw. Angebotslücken zu ermitteln. Die jährliche stationäre Auslastungsabfrage gibt wichtige Hinweise und wird durch eine regelmäßige Sichtung des Heimfinders NRW ergänzt. Die Pflegeplanung und die WTG-Behörde arbeiten eng zusammen.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat in 2021 70 Plätze in der solitären Kurzzeitpflege. Im Vergleich der Kreise stehen im Ennepe-Ruhr-Kreis viele Kurzzeitpflegeplätze im Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahre zur Verfügung.

Allerdings sieht der Kreis Versorgungsengpässe bei den Kurzzeitpflegeplätzen in Einrichtungen. Bei diesen Plätzen besteht die Gefahr, dass sie zu Dauerpflegeplätzen umfunktioniert werden. Die Kurzzeitpflege ist ein wichtiges vorübergehendes Betreuungsangebot, um pflegende Angehörige zu entlasten oder um den Übergang vom Krankenhaus zurück in die Häuslichkeit zu überbrücken.

➔ Empfehlung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte weiterhin den Ausbau der Kurzzeitpflege fördern.

Das Angebot der Tagespflegeplätze hat in den letzten Jahren im Ennepe-Ruhr-Kreis aufgrund hoher Nachfrage stetig zugenommen. In 2021 sind es 379 Plätze. Auch die Tagespflege entlastet pflegende Angehörige bzw. stellt ein Zusatzangebot zur häuslichen Pflege da.

Die ambulante Versorgung wird über Pflegedienste gedeckt. Ein zunehmendes Problem besteht darin, dass durch fehlende Fachkräfte die Nachfrage der häuslichen Versorgung der Pflegebedürftigen zukünftig nicht mehr gedeckt werden kann. Es kommt zu Wartezeiten in der

häuslichen Versorgung, die eine vorzeitige Heimaufnahme wahrscheinlich macht. Zusätzlich erschwert die teilweise ländliche Struktur die Versorgung einzelner Pflegebedürftiger in ihrem zuhause. Für Pflegedienste ist es nicht wirtschaftlich, die Betreuung zu übernehmen. Im Ennepe-Ruhr-Kreis vernetzen sich daher die ambulanten Dienste, um sich zu unterstützen, z.B. bei Personalausfällen oder der Abdeckung von Randgebieten.

In den letzten Jahren ist die Anzahl der Plätze in den ambulanten Wohngemeinschaften kontinuierlich gestiegen. Der Ennepe-Ruhr-Kreis geht davon aus, dass die Nachfrage weiter steigt und weitere Angebote entstehen werden.

Des Weiteren spielen die präventiven und niederschwelligen Angebote des Kreises eine wichtige Rolle. Dazu zählen die Angebote in den sogenannten Quartieren, also im Wohnumfeld der betroffenen Personen. So ist z.B. die Nachfrage für eine Qualifizierung zur Nachbarschaftshelferin bzw. zum Nachbarschaftshelfer hoch.

Die Beratung ist ein wichtiger Bestandteil präventiven Handelns.

6.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

➔ Feststellung

Die Pflegeberatung des Ennepe-Ruhr-Kreises wird derzeit neu strukturiert mit dem Ziel, eine vergleichbare, zugehende und an den Bedarfen orientierte Pflegeberatung flächendeckend zur Verfügung zu stellen.

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.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen 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. Im **Ennepe-Ruhr-Kreis** findet die Pflegeberatung dezentral in den kreisangehörigen Kommunen statt. Zur Koordination wird in 2021 ein Anteil von 0,76 Vollzeit-Stellen beim Kreis eingesetzt. Die Wohnberatung wird von freien Trägern für alle kreisangehörigen Kommunen durchgeführt.

Die Pflege- und Wohnberatung ist ein wichtiger Faktor in der Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden. Durch die höheren Leistungen der Pflegekassen benötigen viele Pflegebedürftige erst die Hilfe nach dem SGB XII, wenn es um die meist teurere stationäre Aufnahme geht.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat ein Konzept der Neuausrichtung der Pflegeberatung initiiert, um die Pflegeberatung neu aufzustellen und zu optimieren. Die Idee, die Pflegeberatung zentral durch den Kreis durchzuführen, ist von den kreisangehörigen Kommunen nicht mitgetragen worden. Die bestehenden Pflegeberatungsverträge sind zum Ende 2022 durch den Kreis gekündigt worden. Ab 2023 werden dann übergangslos neue Verträge mit den kreisangehörigen Städten,

rechtlich und inhaltlich angepasst, abgeschlossen. Das Ziel des Ennepe-Ruhr-Kreises ist weiterhin eine vergleichbare, zugehende und an den Bedarfen orientierte Pflegeberatung, die den Bürgerinnen und Bürgern flächendeckend zur Verfügung steht. Die vom Ennepe-Ruhr-Kreis festgestellten Handlungsbedarfe zur Pflegeberatung sollen darin berücksichtigt werden. Gleichzeitig wird die Finanzierung angepasst. Im Fokus steht hier insbesondere, die verbesserte Steuerungsmöglichkeit durch den Ennepe-Ruhr-Kreis durch z.B. halbjährliche standardisierte Berichte der Pflegberatungen und eine einheitliche Software, die ein kreisweites Controlling ermöglicht.

In den Pflegeberatungsstellen unterstützt eine Dokumentationssoftware das Casemanagement. Die Pflegeberatung soll so nach einheitlichen Maßstäben stattfinden. Die Ergebnisse und Auswertungen können in die Pflegeplanung einfließen. Zusätzlich zu den Pflege- und Wohnberatungen vor Ort wird eine aufsuchende Beratung punktuell für die Menschen ab 80 Jahre angeboten. Die Anmeldung erfolgt über ein Anschreiben. Eine individuelle Beratung für die Situation vor Ort wird ermöglicht.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte innerhalb der Neuausrichtung der Pflegeberatung andenken, die aufsuchende Beratung für Menschen eines bestimmten Alters in allen kreisangehörigen Kommunen anzubieten.

Das Beratungsangebot des Kreises muss bekannt sein und gerade auch den Menschen zugänglich gemacht werden, die noch nicht mit Pflegebedürftigkeit in Berührung gekommen sind, z.B. über Informationsveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt und unterstützende Angebote für pflegende Angehörige. Die Internetseiten des Kreises und der Städte bieten erste Hinweise und Ansprechpersonen für die Angebote. Zusätzlich finden regelmäßig Informationstage, wie der Apothekertag, Seniorenmesse und Themenvorträge statt. Darüber hinaus gibt es im Ennepe-Ruhr-Kreis seit 2017 die Kontaktbüros Pflegeselbsthilfe. Diese werden in Kooperation zwischen dem Kreis, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, der Alzheimer Gesellschaft Hattingen-Sprockhövel e.V. und der Diakonie Mark-Ruhr an drei Standorten kreisweit angeboten.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte den eingeschlagenen Weg, die Pflegeberatung mit den kreisangehörigen Städten zu optimieren, fortsetzen. Eine strukturierte einheitliche Vorgehensweise ist die Basis für eine gute Steuerungsleistung des Kreises, um kreisweit eine bedarfsgerechte Beratungsstruktur zu sichern.

6.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

➔ Ein Fach- und Finanzcontrolling ist im Ennepe-Ruhr-Kreis vorhanden.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und—verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Die Steuerung anhand von Zielen und

Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat eine Stelle für das Controlling eingerichtet. Diese ist im Fachbereich V im Sachgebiet 51/1 (Controlling und Finanzmanagement) angesiedelt. Angesichts der hohen Haushaltsbelastung (vgl. Fehlbetrag Hilfe zur Pflege) ist es wichtig, einen genauen Überblick über die Entwicklungen der Aufwendungen und Erträge zu haben. Dies gilt unterjährig, aber auch als Entwicklung über Jahre hinweg, um Trends zu erkennen. Für das Controlling gibt es keine kreiseinheitlichen Vorgaben. Die Software hat eine Schnittstelle zur Finanzsoftware und ermöglicht tagesaktuelle Auswertungen. Ansonsten wird einmal im Jahr ein Ergebnisbericht erstellt und quartalsweise erhält die Politik Controllingberichte über die Entwicklungen in der Hilfe zur Pflege.

Neben den Grundzahlen im Haushaltsplan des Kreises, wie die Anzahl der Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege, sind Ziele und daraus abgeleitete Maßnahmen enthalten und definiert. Das Controlling erfolgt über Kennzahlen. Die Evaluation wird anhand der Ergebnisse der Haushaltsplanung und des Jahresberichtes vorgenommen.

Beispielhaft ist folgendes Ziel aus dem Haushalt 2021 zu nennen:

- Die Quote der Empfängerinnen und Empfängern von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bis zu einem festgestellten Pflegegrad 2 soll in den kommenden Jahren x Prozent nicht übersteigen.

Die Maßnahme zu dem Ziel ist:

- Durchführung von Fallbesprechungen bei besonderen Fallkonstellationen mit den Fachkräften zur Abstimmung der optimalen Versorgungsform.

Zusätzlich bieten Daten zu präventiven Angeboten, die Inanspruchnahme von niederschweligen Angeboten sowie zur Vermeidung der stationären Heimaufnahme wichtige Steuerungsinformationen. Derzeit wird unter Beteiligung der örtlichen Pflegeberatungen eine Software gesucht, die in den kreisangehörigen Kommunen sowie durch den Ennepe-Ruhr-Kreis so genutzt werden kann, dass zentral Datenauswertungen für die Steuerung der Hilfe zur Pflege einschließlich der Pflegeplanung möglich sind.

6.7 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	Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind trotz einer hohen Leistungsdichte gering.	213	E1	Aufgrund der Rücknahme der Delegation, sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis die ambulanten Hilfen detailliert auswerten, insbesondere bezüglich der Pflegegrade und Entwicklung in den kostenintensiven ambulanten Wohngemeinschaften.	215
Organisation und Personaleinsatz					
F2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Prozesse in der Hilfe zur Pflege nicht beschrieben.	222	E2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte auch im Hinblick das OZG und die geplante Umstellung auf die E-Akte, die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben. Die Sachbearbeitung wird durch Prozessbeschreibungen unterstützt und Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen können schneller erkannt werden.	223
F3	Ein systematisches Einarbeitungskonzept für den Bereich Hilfe zur Pflege des Ennepe-Ruhr-Kreises befindet sich im Aufbau.	224	E3	Das Einarbeitungskonzept sollte eingeführt und umgesetzt werden. Im Zusammenspiel mit der Personalbedarfsplanung und einer stetigen Prozessanpassung sind dies Instrumente, um die Folgen für die Mitarbeitenden bei fehlenden Fachkräften abzumildern.	224
F4	Im Ennepe-Ruhr-Kreis wird zukünftig die Netzwerkarbeit zum Entlassmanagement mit den Krankenhäusern erneut intensivieren.	225	E4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte versuchen, zeitnah die ruhende Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern zum Entlassmanagement erneut zu aktivieren. Vereinbarungen bezüglich der Entlassung pflegebedürftiger Menschen tragen dazu bei, dass Betroffene rechtzeitig beraten und ihnen Möglichkeiten der häuslichen Pflege und Betreuung aufgezeigt werden kann.	226

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	In 2023 kommen neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. Die Anpassungen des WTG bezüglich des Gewaltschutzes werden zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.	227	E5	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte daher überprüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.	228
Steuerung und Controlling					
F6	Bei den Kurzzeitpflegeplätzen entstehen Versorgungsengpässe.	229	E6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte weiterhin den Ausbau der Kurzzeitpflege fördern.	230
F7	Die Pflegeberatung des Ennepe-Ruhr-Kreises wird derzeit neu strukturiert mit dem Ziel, eine vergleichbare, zugehende und an den Bedarfen orientierte Pflegeberatung flächendeckend zur Verfügung zu stellen.	231	E7.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte innerhalb der Neuausrichtung der Pflegeberatung andenken, die aufsuchende Beratung für Menschen eines bestimmten Alters in allen kreisangehörigen Kommunen anzubieten.	232
			E7.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte den eingeschlagenen Weg, die Pflegeberatung mit den kreisangehörigen Städten zu optimieren, fortsetzen. Eine strukturierte einheitliche Vorgehensweise ist die Basis für eine gute Steuerungsleistung des Kreises, um kreisweit eine bedarfsgerechte Beratungsstruktur zu sichern.	232

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2020	2021
Einwohner	324.106	323.130
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	100.745	99.324
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	52.793	52.316
Einwohner ab 65 Jahre	77.398	77.829
Einwohner ab 80 Jahre	24.605	25.513

*Quelle IT.NRW, Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres

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	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	163
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	k.A.	k.A.	k.A.	1.387	1.432
Summe	k.A.	k.A.	k.A.	1.387	1.595
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	1.113.052
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	13.205.143	15.579.841
Summe in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	13.205.143	16.692.893
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	0
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	134.001	98.932
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	134.001	98.932
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	1.926

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	96.451	172.140
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	96.451	174.066

7. Bauaufsicht

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit dem jeweiligen Kreis in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen ist keine untere Bauaufsicht für weniger Kommunen zuständig wie die des Ennepe-Ruhr-Kreises. Sie bearbeitet nur die Bauanträge der Stadt Breckerfeld. Das hat Auswirkungen auf die Aspekte, die die gpaNRW betrachtet hat. Zum einen ist die Steuerung innerhalb des Aufgabenbereiches mit nur einem Beschäftigten schwierig. Das Sachgebiet „Räumliche Planung und Bauaufsicht“ besteht zwar aus mehreren Mitarbeitenden, jedoch ist für die Prüfung der Baugenehmigungsanträge nur eine Person zuständig. Eine Vertretung bei Abwesenheit gibt es nicht. Auch erfolgt der Eingang der Anträge naturgemäß nicht kontinuierlich. Er richtet sich u.a. nach den ausgewiesenen Baugebieten einer kleinen Stadt. Die eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten zeigen sich auch an der Kennzahl „Bauanträge je Vollzeitstelle“. Sie stellt im interkommunalen Vergleich den Minimalwert dar. Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte daher die interkommunale Zusammenarbeit mit z.B. einer kreisangehörigen Kommune prüfen.

Die Bauanträge werden verhältnismäßig schnell bearbeitet: Die Dauer der Genehmigungsverfahren liegt unter dem Median.

Eine Fachsoftware setzt der Ennepe-Ruhr-Kreis erst seit 2022 ein. Davor nutzte die untere Bauaufsicht ein in Eigenregie entwickeltes Basic-basiertes EDV-Programm. Das war wenig komfortabel, Auswertungen konnten nicht automatisiert erfolgen. Die digitale Bauakte ist beim Ennepe-Ruhr-Kreis geplant, ein Termin steht noch nicht fest. Die neue Fachsoftware ist jedoch als Vorbereitung dafür eingeführt worden. Damit wird das Onlinezugangsgesetz (OZG) bisher nicht umgesetzt.

Das Amt verfügt über einen einheitlichen Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Die gesetzlich vorgegebene Frist von zwei Wochen nach Eingang eines Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW 2018) und die sechs-Wochen-Frist nach § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die Bauaufsicht in der Regel ein. Ermessensentscheidungen sollte amtsintern gesammelt werden.

Bislang ist das Vieraugenprinzip für zu treffende Entscheidungen beim Baugenehmigungsverfahren nicht verankert. Das sollte geschehen, um die Vorgaben des KorruptionsbG zu erfüllen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

Die Bauberatung ist mit ihrem Serviceangebot sehr bürgerfreundlich. Sie findet einmal wöchentlich in Breckerfeld statt. Täglich kann die Sachbearbeitung telefonisch und per Mail erreicht werden. Daneben werden Antragstellende durch ausführliche Informationen auf der kreiseigenen Homepage unterstützt. Dennoch müssen bei rund 60 Prozent der Bauanträge Unterlagen nachgefordert werden.

Alle Bauanträge und Bauvoranfragen entfallen 2019 und 2020 auf das einfache Genehmigungsverfahren. Im interkommunalen Vergleich ist das ein überdurchschnittlicher Anteil.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat strategische Ziele definiert und zur Zielerreichung Maßnahmen beschlossen. Die Steuerung sollte zusätzlich mit Kennzahlen unterstützt werden.

7.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Gegenstand sind dabei nur Aufgaben, die der Ennepe-Ruhr-Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Kreise in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

7.3 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.

7.3.1 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.

Die untere Bauaufsicht des **Ennepe-Ruhr-Kreis** ist zuständig für die Stadt Breckerfeld. In 2020 leben hier 8.943 Einwohnerinnen und Einwohner auf einer Fläche von 5.909 qkm. Damit bildet sowohl die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner als auch die zugehörige Gebietsfläche im Zuständigkeitsbereich des Kreises im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab.

Das Gemeindegebiet der Hansestadt Breckerfeld liegt im südlichen Bereich des Ennepe-Ruhr-Kreises. Es ist ländlich geprägt. Die typische Bebauung besteht aus Ein- bis Zweifamilienhäusern. Anträge für Neubau- oder Umbaumaßnahmen dafür zählen zu den einfachen Genehmigungsverfahren. Daneben gibt es Umbaumaßnahmen an landwirtschaftlichen Gebäuden und gemischte Gewerbe- und Industriegebiete.

Die Stadt Breckerfeld war (mit Ausnahme von Fischteichen) nicht von der Flutkatastrophe im Juli 2021 betroffen. Auswirkungen auf die Anzahl der Bauanträge sind somit nicht zu erwarten.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	64	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	0,96	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	100	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	0,00	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

2020 hat der Ennepe-Ruhr-Kreis im Vergleich zu den anderen Kreisen Nordrhein-Westfalens ein Fallaufkommen unter dem Median. Dabei weist der Kreis einen größeren Anteil an einfachen Genehmigungsverfahren auf als die Vergleichskreise. Normalen Genehmigungsverfahren gibt es in 2019 und 2020 nicht. Die Tendenz von leicht ansteigender Belastung mit Neuanträgen zeigt sich in der Betrachtung der Jahre 2019 und 2020:

Entwicklung der Fallzahlen Ennepe-Ruhr-Kreis

Grundzahlen	2019	2020
Bauanträge im einfachen Verfahren	46	57
Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	0	0
Summe Bauanträge	46	57

(Antragszahlen aus der Stadt Breckerfeld)

In den letzten Jahren sind in der Zuständigkeit des Ennepe-Ruhr-Kreises u.a. mit dem „Wohnpark Wengeberg“ oder dem Neubaugebiet „Heider Kopf“ im Ortsteil Breckerfeld mit 300 Bauplätzen hauptsächlich Bebauungsgebiete für Wohnbebauung entstanden. Im Ortsteil Waldbauer startet in 2022 das Baugebiet Klevinghauser Straße, ebenfalls ein Wohngebiet. Gewerbegebiete sind knapp in Breckerfeld, daher gab es in den letzten Jahren keine Sonderbauten.

7.3.2 Rechtmäßigkeit

➔ Feststellung

Die rechtmäßige Aufgabenerfüllung durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben ist bei der unteren Bauaufsicht in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die Korruptionsprävention wird organisatorisch nicht durch ein Vieraugenprinzip sichergestellt. Der Gebührenrahmen wird nicht ausgeschöpft.

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 Interviewfragen zur Rechtmäßigkeit betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die **untere Bauaufsicht des Ennepe-Ruhr-Kreises** hält die Frist gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 in der Regel ein. Hiernach muss die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages prüfen,

- ob der Bauantrag und die Bauvorlagen den Anforderungen des § 69 und den Vorschriften der aufgrund des § 85 Abs. 3 BauO NRW 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.

Die Bauaufsichtsbehörde hat über den Bauantrag innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständig vorliegenden 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 (§ 71) 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.

Beim Ennepe-Ruhr-Kreis wird diese Frist ebenfalls fast immer eingehalten. Ausnahmen von diesen Regeln gibt es nur, wenn der Beschäftigte abwesend ist. Es gibt aufgrund der Größe des Amtes keine Vertretung für die Bearbeitung der Bauanträge. Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte hier Vorsorge treffen – längerfristige Ausfälle können nicht kompensiert werden.

→ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für eine Vertretungsregelung für die Bearbeitung der Bauanträge sorgen.

Für den Ennepe-Ruhr-Kreis bietet sich bei der unteren Bauaufsicht eine interkommunale Zusammenarbeit an. Kreise und Kommunen mit einer größeren Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern im Zuständigkeitsbereich können eine rechtmäßige Aufgabenerledigung durch mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter organisatorisch leichter sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die interkommunale Zusammenarbeit z.B. mit einer kreisangehörigen Kommune anstreben.

Die Eigentümer angrenzender Grundstücke (Angrenzer) benachrichtigt der Kreis entsprechend der Regelungen des § 72 BauO NRW in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Hierzu teilt der Kreis der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller bei der Bauberatung oder in der Eingangsbestätigung mit, dass sie oder er eine derartige Zustimmung der Angrenzenden auch selbst einholen kann. Bisher war es nicht erforderlich, dass die untere Bauaufsicht tätig werden musste. Den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW überwacht der Kreis grundsätzlich nach Aktenlage. Ein Vor-Ort-Termin ist damit nicht bzw. nur in Einzelfällen verbunden.

Die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen ist wichtig. Zum einen sollten objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung gefunden werden, damit eine einheitliche Sachbearbeitung sichergestellt ist. Zum anderen wird so die Rechtssicherheit verbessert. Beim Ennepe-Ruhr-Kreis ist die einheitliche Ermessensentscheidung immer gegeben, da nur ein Mitarbeiter beteiligt ist. Eine Dokumentation von besonderen Genehmigungsfällen wurde bisher als nicht erforderlich angesehen. Dennoch sollte die untere Bauaufsicht solche Fälle dokumentieren und dafür eine geeignete Struktur finden. In der geplanten Fachsoftware könnten solche Entscheidungen, aber auch Erlasse und Urteile gespeichert werden. So werden Entscheidungen zu einem späteren Zeitpunkt nachvollziehbar.

→ **Empfehlung**

Die Dokumentation von Ermessensentscheidungen sollte organisatorisch sichergestellt werden. In der geplanten Fachsoftware könnten sie gespeichert werden.

Bei der unteren Bauaufsicht werden alle Antragseingänge von der Amtsleitung gesichtet, bevor sie an die Sachbearbeitung weitergegeben werden. Auch die Registratur ist in die Bearbeitung eingebunden. Zur Korruptionsprävention ist diese Vorgehensweise nicht ausreichend. In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG „Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo [...] auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann.“ Die Entscheidung über eine Genehmigung soll daher gemäß § 20 KorruptionsbG von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. Dies wird beim Ennepe-Ruhr-Kreis organisatorisch noch nicht entsprechend umgesetzt – die Entscheidungen (Genehmigung oder Ablehnung) werden durch den Sachbearbeiter alleine getroffen. Dies stärkt zwar einerseits eine ganzheitliche Sachbearbeitung und das Verantwortungsbewusstsein des Sachbearbeiters, wird jedoch andererseits den Vorgaben des Korruptionsschutzes nicht gerecht.

→ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte ein Vieraugenprinzip für zu treffende Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren vorsehen, um den Vorgaben des KorruptionsbG für korruptionsgefährdete Bereiche gerecht zu werden und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

Für die Tätigkeiten der unteren Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Berechnung der Gebühr erfolgt ohne IT-Unterstützung. Der Gebührenrahmen wird nach Angabe der unteren Bauaufsicht nicht ausgeschöpft, sondern möglichst bürgerfreundlich angewendet. Es sollte geprüft werden, ob die Gebühren auskömmlich sind. Hier hat der Kreis allerdings nur einen Spielraum bei Rahmengebühren. Die Rohbausummen oder Einheitsgebührentarife der Gebührenordnung kann er nicht beeinflussen.

→ **Empfehlung**

Der Gebührenrahmen sollte ausgeschöpft werden, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erreichen.

7.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die untere Bauaufsicht verfügt über einen einheitlichen Arbeitsablauf, da sich die Sachbearbeitung auf eine Person beschränkt. Mit der geplanten Nutzung einer Fachsoftware wird dieser Arbeitsablauf digital. Abgeschlossene Bauakten werden bisher nicht elektronisch archiviert.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt sechs Fachbereiche²¹ verteilt. In den Fachbereichen erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter/ Dienststellen mit ihren jeweiligen Sachgebieten bzw. Teams. Der thematische Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Fachbereich II (Finanzen, Kreisentwicklung und Bildung) angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort dem Sachgebiet 80/2 (Räumliche Planung und Bauaufsicht) angegliedert. Neben grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen, die sich aus der jeweiligen Hierarchie-Ebene bzw. den allgemeinen Vorgaben des Ennepe-Ruhr-Kreises ergeben, besteht keine schriftlich fixierte Regelung beispielsweise in Form einer Dienstanweisung zu Entscheidungsbefugnissen oder Unterschriftsberechtigungen bzw. Verantwortungsbereichen im Sachgebiet Bauaufsicht.

Aktuell werden Befugnisse beispielsweise durch Absprachen in Dienstbesprechungen geregelt. Bei Unsicherheiten erfolgen Rücksprachen im Einzelfall. Dies gibt dem eingesetzten Mitarbeiter ein gewisses Maß an Handlungssicherheit. Aus Sicht der gpaNRW ist eine solche mündliche Absprache aber nicht ausreichend. Durch eine schriftliche Regelung werden Befugnisse klarer und vor allem verbindlicher geregelt. Missverständnisse sind so besser zu vermeiden.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte klar schriftlich regeln, wie weit Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche reichen, um der Sachbearbeitung Handlungssicherheit zu geben. Diese sollten sich dann entsprechend in der (geplanten) Fachsoftware z. B. durch verankerte Gegenzeichnungsregeln für bestimmte Vorgänge wiederfinden, so dass sie nicht unbeachtet bleiben können.

Für die Bearbeitung der Bauanträge ist nur eine Person verantwortlich. Eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten sind daher nicht schriftlich fixiert. Bisher wurde in der Unteren Bauaufsicht keine Fachsoftware eingesetzt – Checklisten für die verschiedenen Arten der Genehmigungsverfahren gibt es bisher nicht IT-unterstützt. Mit dem geplanten Einsatz einer Fachsoftware wird sich das ändern, da damit der gesamte Bearbeitungsprozess digital vorgegeben ist. In der bisher genutzten eigenprogrammierten IT-Lösung sind sowohl Textbausteine als auch Vorlagen hinterlegt.

7.3.4 Schnittstellen

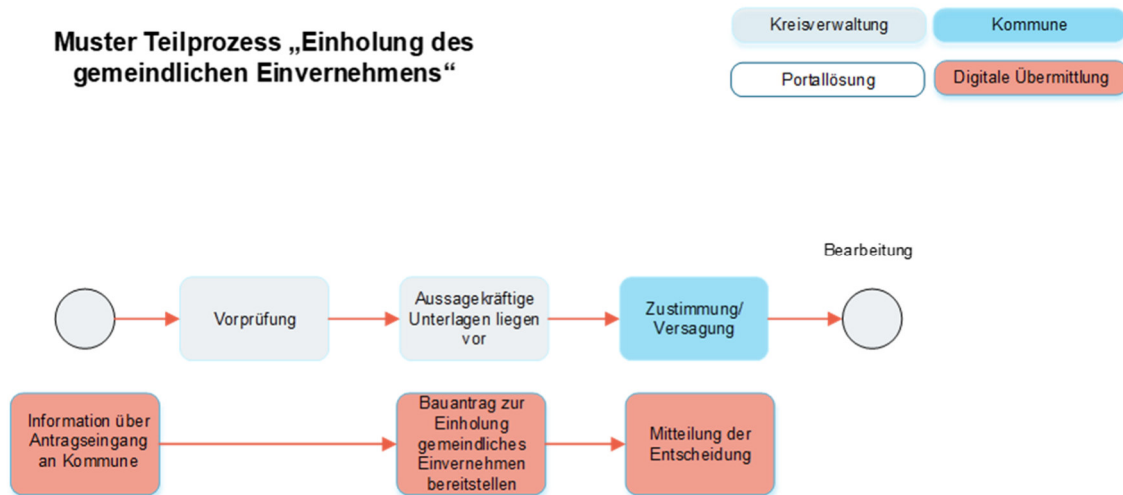
➔ **Feststellung**

Die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden nach Angaben der unteren Bauaufsicht auf ein notwendiges Maß beschränkt. Die entsprechenden Kennzahlen liegen im mittleren Bereich. Das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens und die Abwicklung der Stellungsnahmeverfahren erfolgt nicht digital.

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.

²¹ Fachbereichsgliederungsplan Stand 01.02.2021

Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“



Wie in der vorstehenden Abbildung „Muster Teilprozess Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ zu sehen, startet auch die Bauaufsicht des **Ennepe-Ruhr-Kreises** sowohl die notwendigen Beteiligungsverfahren als auch die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens immer so zeitnah wie möglich nach Abschluss der formellen Vorprüfung. Dabei könnte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens durch eine digitale Beteiligung beschleunigt werden, da beispielsweise die Postlaufzeiten entfallen würden. Wie im unteren Kasten der Abbildung dargestellt, könnte bei einem digitalisierten Verfahren bereits bei Antragseingang eine Information an die Kommune generiert werden. Ohne zusätzlichen Versandaufwand könnte der betroffenen Kommune der Bauantrag bereitgestellt werden und sie könnte ihre Entscheidung direkt im System übermitteln. So wird die Bearbeitungsdauer optimiert. Zur Digitalisierung folgen detaillierte Ausführungen im Kapitel 7.3.6 dieses Berichtes.

Derzeit wird bei einem eingehenden Bauantrag zunächst eine Akte analog und digital angelegt. Liegt der Bauantrag vollständig oder zumindest aussagekräftig vor, erhält die Stadt Breckerfeld ein Exemplar zur Kenntnis. Die Übergabe des Bauantrags erfolgt oft persönlich, da die Sachbearbeitung in der Regel einmal wöchentlich vor Ort in Breckerfeld arbeitet. Sonst wird der Antrag an die Stadt per Post geschickt.

Dann 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, nachdem 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 BauGB, wird die Stadt Breckerfeld um eine Stellungnahme gebeten. Der Stadt wird dabei eine Frist von zwei Monaten gesetzt.

Ob die Kommune den Antrag in einem politischen Gremium, z.B. einem Planungsausschuss vorlegt, ist in der Regel in deren Hauptsatzung festgelegt. Der Kreis hat darauf keinen Einfluss. Da die politischen Gremien in den Kommunen teilweise über längere Zeiträume nicht tagen, hat das einen großen Einfluss auf die Dauer der Genehmigungsverfahren. Die Stadt Breckerfeld

hat einen Planungs-, Bau- und Umweltausschuss. Er entscheidet nach § 2.2 der Zuständigkeitsordnung über die

- Erteilung des Einvernehmens der Stadt für die Zulassung der Ausnahmen von Veränderungssperren gemäß § 14 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB), soweit nicht die Zuständigkeit des Bürgermeisters als einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung gegeben ist.
- und nach § 2.3 über Anträge der Stadt auf Zurückstellung eines Baugesuches gemäß § 15 BauGB.

In den meisten Fällen entscheidet der Bürgermeister. Teilweise kommt es vor, dass Unterlagen erst kurz vor Ablauf der Frist angefordert werden.

Antwortet die Kommune fristgerecht und stimmt sie dem Bauvorhaben zu, wird diese Zustimmung wie die übrigen Beteiligungen behandelt. Eventuelle Auflagen der Kommune werden bei der Prüfung berücksichtigt. Erfolgt die Antwort der Gemeinde nicht fristgerecht, gilt die Zustimmung nach § 36 Abs. 2 BauGB als erteilt. Es gilt die sog. Genehmigungsfiktion. Bei der Stadt Breckerfeld gab es bisher keinen Fall, bei dem die Genehmigungsfiktion zur Anwendung kam.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis darüber hinaus durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

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

Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden oder Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese einzuholenden Stellungnahmen kann der Kreis in der Regel nicht beeinflussen. Wenn ein Kreis jedoch darüberhinausgehend Stellungnahmen anfordert, beispielsweise um seine spätere Entscheidung abzusichern, dann ist dies zwar grundsätzlich nachvollziehbar – diese zusätzlichen Stellungnahmen belasten aber sowohl die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen im Verfahren. Daher sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Als Indikator nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,53	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,21	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,32	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Durchschnittlich holt der Ennepe-Ruhr-Kreis 2,5 Stellungnahmen je Bauantrag ein, ein über dem Median liegender Wert im interkommunalen Vergleich. Die Stellungnahmen werden schriftlich angefordert. Dazu wird der Bauantrag per Post verschickt. Die Bearbeitungsdauer kann verkürzt werden, wenn Stellungnahmen digital eingeholt werden.

➔ Empfehlung

Stellungnahmen und das gemeindliche Einvernehmen sollten digital eingeholt werden. Dazu ist das Scannen der Unterlagen zu Beginn des Bearbeitungsprozesses erforderlich.

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 auf höchstens zwei Monate begrenzt. Geht die Stellungnahme nicht ein, fragt die untere Bauaufsicht des Ennepe-Ruhr-Kreises kurz vor Ablauf der Frist nach. Ggf. wird die Frist dann verlängert. Der Kreis macht insoweit nicht von der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, dass er bei nicht fristgemäßer Äußerung der berührten Stellen davon ausgehen kann, dass keine Bedenken bestehen (Zustimmungsfiktion).

Für interne Stellungnahmen ist vereinbart, dass die jeweiligen Fachämter /-bereiche innerhalb von vier Wochen antworten.

Stellungnahmen können schriftlich oder per Mail erfolgen. Mit der geplanten Fachsoftware wird es möglich sein, die Dateien automatisiert zu speichern. Das Ausdrucken wird dann entbehrlich.

Bei den Stellungnahmen ist es wichtig, dass die jeweiligen Dienststellen oder Fachämter die Stellungnahme mit einem eindeutigen Ergebnis abgeben. Eine gute Qualität der Stellungnahme bedeutet dabei weniger Aufwand für die Bauaufsicht. Beim Ennepe-Ruhr-Kreis werden z.B. die Stellungnahmen zu Umweltbelangen (Wasser, Landschaftsschutz, Immissionen) im Fachamt abgestimmt und gebündelt an die Bauaufsicht geschickt. Dennoch ist ein Fazit für die untere Bauaufsicht nicht immer eindeutig zu bewerten. Es sollte ein Formular eingeführt werden, in dem die Fachämter und Behörden ihr Prüfergebnis kurz zusammenfassen („kann – nicht – genehmigt werden“, „kann unter der Bedingung.... genehmigt werden“).

➔ Empfehlung

Die Verwendung von Formularen kann bei Stellungnahmen eventuelle Rückfragen vermeiden.

Intern werden meistens der Fachbereich Umwelt (Landschaftsplanung, Landschaftsentwicklung und Landschaftsschutz; Wasserwirtschaft und Immissionsschutz) und der Fachbereich Bevölkerungsschutz (Feuer-, Katastrophen- und vorbeugender Brandschutz) beteiligt.

Um den Kreis der beteiligten Stellen zu reduzieren, sollte ein zentrales Geoinformationssystem (GIS) vorhanden sein. So werden nur die Stellen der Bereiche beteiligt, zu denen keine Informationen für die Bauaufsicht online abrufbar sind. Mit dem Geodatenportal des Ennepe-Ruhr-Kreises stehen u.a.

- Grundstücks- und Liegenschaftskarten mit der vorhandenen Bebauung,
- Landschaftspläne und Biotope,
- Karten der Oberflächengewässer und Wasserschutzgebiete,
- Grundstückmarktdaten und Wertgutachten,
- Historische Karten,
- Luftbilder und
- Topografische Karten zur Verfügung.

Die Baulasten sind bereits digitalisiert.

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.

Auf die Bearbeitungszeiten bei externen Stellen hat die Bauaufsicht kaum Einfluss – allerdings könnte sie auch hier die Möglichkeiten des § 71 Abs. 2 BauO nutzen. Die Frist von zwei Monaten wird von einigen Behörden ausgeschöpft.

7.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

- ➔ Ein einheitliches Vorgehen bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren ist beim Ennepe-Ruhr-Kreis sichergestellt.

- ➔ **Feststellung**

Eingehende Bauanträge werden weder eingescannt noch medienbruchfrei bearbeitet.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Bei der unteren Bauaufsicht des **Ennepe-Ruhr-Kreises** ist ein einheitlicher Arbeitsablauf gegeben. Das ist schon dadurch sichergestellt, da es nur einen Mitarbeiter für die Bearbeitung der Baugenehmigungsanträge gibt. Die Darstellung des Prozessablaufes für ein einfaches Genehmigungsverfahren der gpaNRW stellt die Bearbeitung 2020 in vereinfachter Form dar. Sie ist in der Anlage abgebildet.

Checklisten in einer Fachsoftware führen bei anderen unteren Bauaufsichten sicher durch die Bearbeitung von Bauanträgen. Dem Ennepe-Ruhr-Kreis stehen sie in Papierform zur Verfügung. Da die BauO NRW in unregelmäßigen Abständen aktualisiert wird, muss der Ennepe-Ruhr-Kreis eigenständig auf korrekte Anforderungen achten – bei der Verwendung einer Fachsoftware unterstützt das der Anbietende. Die Sachbearbeitung der unteren Bauaufsicht ist seit langem in diesem Bereich tätig und wird über alle Entwicklungen bei der BauO NRW informiert.

Die Bauanträge gehen beim Ennepe-Ruhr-Kreis zentral ein und werden durch die Amtsleitung gesichtet. Anschließend werden die Stammdaten erfasst und ein Aktenzeichen vergeben. Die Bearbeitung erfolgt nicht medienbruchfrei, sondern teils analog und teils digital mit einer eigenprogrammierten IT-Lösung. Die Antragsunterlagen werden nicht eingescannt. Technisch ist das bisher nicht möglich.

➔ **Empfehlung**

Die digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge verkürzt die Dauer des Verfahrens. Dazu sollten alle Antragsunterlagen eingescannt und anschließend elektronisch bearbeitet werden.

Nach der Vorprüfung des Antrags durch die Sachbearbeitung auf Vollständigkeit, erhält der Antragstellende eine Eingangsbestätigung und die Benachrichtigung, welche Unterlagen ggf. nachgereicht werden müssen. Auch wird sie oder er informiert, ob zusätzliche Exemplare erforderlich sind. Die offenen Anträge werden regelmäßig durchgesehen, um die Fristen im Auge zu behalten.

Für alle Schreiben hat der Ennepe-Ruhr-Kreis Standardschreiben und Textbausteine in der eigenprogrammierten IT-Lösung hinterlegt. Sind die Antragsunterlagen aussagekräftig, leitet der Kreis das Stellungnahmeverfahren ein.

Stellungnahmen holt die Bauaufsicht gleichzeitig ein, wenn genügend Antrags-Exemplare vorliegen. Der Antragstellende wird diesbezüglich informiert. Die Kommunikation mit den Fachämtern und Dienststellen erfolgt per Mail oder auf dem Postweg.

Anschließend erfolgt die baurechtliche Prüfung. Ggf. wird bei diesem Prüfungsschritt festgestellt, dass weitere Unterlagen nachgereicht werden müssen. Diese werden beim Antragstellenden zeitnah angefordert.

Sobald die Stellungnahmen vorliegen, werden sie durch die Sachbearbeitung geprüft. Bei negativem Ergebnis empfiehlt die Sachbearbeitung ggf. eine Umplanung. Falls die ausgeschlossen ist, wird der Bauantrag gebührenpflichtig abgelehnt. Sind die Stellungnahmen und die baurechtliche Prüfung positiv, erhält der Antragstellende die Genehmigung und den Gebührenbescheid.

Der Prozessablauf ist klar strukturiert und vermeidet unnötige Schnittstellen oder Doppelarbeiten. Überregulierungen – indem z. B. auch Bagatellfälle mehrere Gegenprüfstellen durchlaufen

müssen – sind nicht vorhanden. Der Sachbearbeitung wird so eine zügige Abwicklung des Verfahrens ermöglicht.

7.3.6 Digitalisierung

➔ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis bereitet die Einführung der digitalen Bauakte vor. Um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen, muss das bis zum 31. Dezember 2022 geschehen.

Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragstellenden über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

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 Größe²² wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBD²³ auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und

²² von den Kreisen ist das der Kreis Warendorf

²³ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Bauanträge werden in **Ennepe-Ruhr-Kreis** im Prüfungszeitraum ausschließlich in Papierform angenommen. Das Baugenehmigungsverfahren wird im Anschluss teils analog und teils in digitaler Form bearbeitet. Mit der geplanten neuen Fachsoftware wird auch die Annahme von digital eingereichten Bauanträgen möglich sein.

Dabei arbeitet die untere Bauaufsicht bisher mit einer eigenprogrammierten IT-Lösung. So wurden zahlreiche Textbausteine für die Kommunikation mit dem Antragstellenden entwickelt. Die internen und externen Stellungnahmen werden per Mail oder in Papierform an die Bauaufsicht geschickt. Sie können nicht automatisiert in der EDV gespeichert werden, da eine entsprechende Schnittstelle fehlt.

Auf die Einbindung eines Dokumentenmanagementsystems im laufenden Antragsverfahren hat der Kreis bisher verzichtet. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat bereits ein IT-gestütztes Dokumentenmanagementsystem bestellt. Die Lieferung soll in 2020 erfolgen.

Ein Aktenplan ist vorhanden. Bisher werden eingehende Genehmigungsanträge im Namenarchiv gespeichert und fortlaufend nummeriert. Aus dem Aktenzeichen geht nicht hervor, wo das Baugrundstück liegt oder um welche Genehmigungsart es sich handelt. Daher können neue Bauanträge nicht ohne Aufwand Altakten zugeordnet werden. In anderen Kreisen werden die Bauakten den Adressen oder den Flurstücken zugeordnet. Sie können in einem zweiten Schritt mit dem Stadtplan verlinkt werden. Bei neuen Bauanträgen stehen dann alle Informationen zu dem betreffenden Grundstück zur Verfügung.

➔ **Empfehlung**

Die untere Bauaufsicht sollte die Bauakten den Adressen oder Flurstücken zuordnen.

Die Bauakten werden nach Abschluss des Baugenehmigungsverfahrens bisher nicht eingescannt. Archiviert wird die vollständige Papier-Bauakte. Bei Auskünften zu abgeschlossenen Genehmigungsverfahren entsteht so vermeidbarer Arbeitsaufwand.

➔ **Empfehlung**

Die Bauakten sollten vollständig digitalisiert archiviert werden.

Um die e-Bauakte einzuführen, ist eine digitale Beteiligungsplattform erforderlich. Der Ennepe-Ruhr-Kreis plant, dafür einen externen Anbietenden zu beauftragen. Dieser Anbietende soll auch den Einführungsprozess begleiten. Über die Beteiligungsplattform wird dann die gesamte Kommunikation mit z.B. den Antragstellenden oder anderen Dienststellen und Behörden abgewickelt. Der Antragstellende erhält mit Einreichung seines (nach Möglichkeit digitalen) Antrags einen Zugangscode zu einem virtuellen Projektraum. Er oder sie kann dort Unterlagen einstellen oder auch den Bearbeitungsstand einsehen. Um Unterlagen zu erfassen, die in Papierform eingereicht werden, ist die Ergänzung der Hardware mit u.a. einem Scanner erforderlich. Er sollte für großformatige Pläne geeignet sein. Daneben müssen die Signaturen von Dokumenten und der elektrische Schriftverkehr geregelt werden.

➔ **Empfehlung**

Bis zur Einführung der digitalen Bauakte sollten eingereichte Unterlagen bereits zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt werden. Dafür ist auch eine Ergänzung der Hardware (z.B. Scanner für großformatige Pläne) erforderlich.

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 im Ennepe-Ruhr-Kreis zu unterschiedlichen Anforderungen der Digitalisierung auch die Anzahl der Kreise, die diese bereits erfüllen.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022

Anforderung	Status des Ennepe-Ruhr-Kreises	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	10
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	nein	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	nein	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	nein	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	nein	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	nein	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	nein	20

7.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

➔ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis ist im Vergleichsjahr in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen unterdurchschnittlich belastet. Die unerledigten Bauanträge werden weder erfasst und Veränderungen hinsichtlich der Größenordnung nicht analysiert.

Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte er dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Mit dem Zuweisen anderer Aufgaben ist dabei nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll: Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Arbeiten der Bauaufsicht, wie z. B. die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung durch Anpassung von Aufgabenzuweisungen oder ähnliche Maßnahmen verstärkt erledigt werden können. Um die Belastung des eingesetzten Personals durch neue Falleingänge vergleichen zu können, erhebt die gpaNRW die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“.

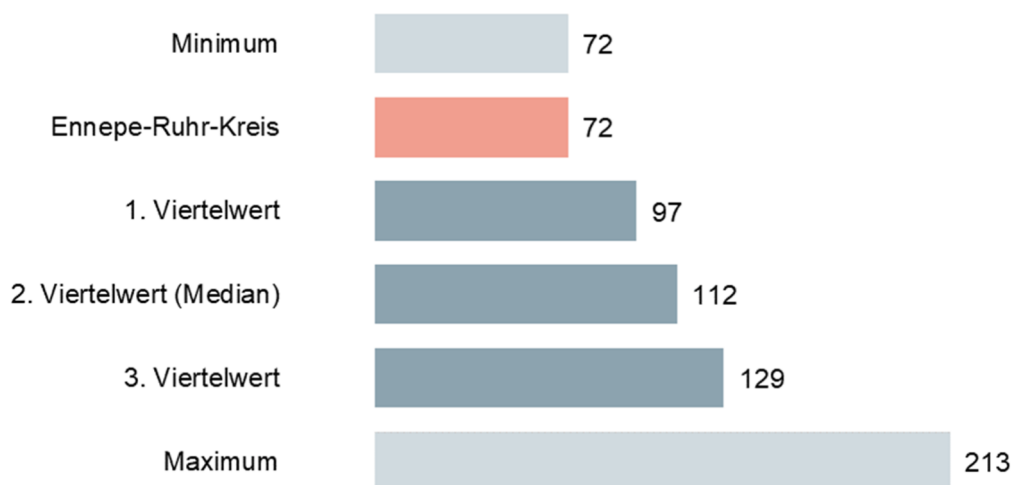
Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle wies in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, 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 eingegeben.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht allen Kreisen möglich ist, stellt die gpaNRW die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese addiert beim **Ennepe-Ruhr-Kreis** die im Jahr 2020 eingegangen 61 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die vier förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt diese den 0,85 Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber²⁴.

²⁴ 2019 gesamt 57 Fälle; 2020 61 Fälle bei jeweils 0,85 Stellen

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Der minimale Wert in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ bedeutet, dass in 2020 mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung stand, als bei den anderen Kreisen im Vergleich. Grund dafür ist die Zuständigkeit der unteren Bauaufsicht für nur eine kleine Stadt. Eine kontinuierliche Auslastung durch regelmäßig eingehende Bauanträge ist bei minimalem Zuständigkeitsbereich nicht gegeben. Auch an dieser Stelle weisen wir auf eine mögliche interkommunale Zusammenarbeit hin. Die entsprechende Empfehlung findet sich im Berichtsabschnitt 7.3.2 (Rechtmäßigkeit).

Um zu beurteilen, ob neben den übrigen Tätigkeiten bei der unteren 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.

Das Verhältnis der unerledigten zu den neuen Bauanträgen liegt im Jahr 2019 bei rund 48 Prozent, in 2020 waren es nur noch 28 Prozent. Im interkommunalen Vergleich liegt der Ennepe-Ruhr-Kreis damit nahe dem Median. In 2020 wurden 16 Bauanträge nicht im laufenden Kalenderjahr beschieden.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	93	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	56	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	28,07	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzt der Ennepe-Ruhr-Kreis 2019 0,11 und 2020 0,04 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Es handelt sich in 2019 um 14, in 2020 um vier förmliche Bauvoranfragen.

Bei einer Bauvoranfrage wird geklärt, ob eine geplante Maßnahme genehmigungsfähig ist. 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.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	100	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	0	0	61	69	111	237	17

Die Kenntnis des Fallzahlverlaufs ist mit Blick auf die Auslastung wichtig. Gehen mehrere Anträge innerhalb kurzer Zeit ein, hat das direkt Folgen für die Dauer des Genehmigungsverfahrens.

➔ **Empfehlung**

Die Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Entwicklung der Fallzahlen und Laufzeiten beobachten, um aktiv auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.

Handlungsoptionen sind u.a. die (zeitweise) Einschränkung bei Ortsterminen, der Bauberatung oder der Nutzung weniger ausgelasteter Zeiten zur Digitalisierung von Bauakten.

7.3.8 Bauberatung

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sowohl persönlich, telefonisch als auch per Mail. Der Anteil der abgelehnten Bauanträge ist verhältnismäßig hoch, zurückgenommene Anträge gibt es vergleichsweise selten.

Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die Bauberatung gibt Bauinteressenten im Wesentlichen Informationen zu verfahrensrechtlichen und baulichen Fragen. Eine Bauberatung muss dabei nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Um möglichst viele Bauwillige zu erreichen, bietet es sich an, die Informationen auf diversen Kommunikationswegen (digital, in Papierform, persönliche Termine) verfügbar zu machen. So kann aus Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hält auf seiner Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragstellende vor. Neben den erforderlichen Formularen sind Kontaktdaten der Ansprechpartner und die zeitliche Erreichbarkeit hinterlegt. Die Formulare stehen online zur Verfügung, können ausgefüllt und dann ausgedruckt werden.

Eine offizielle Bauberatung gibt es beim Ennepe-Ruhr-Kreis nicht. Allerdings gibt es Servicezeiten, an denen die Sachbearbeitung für Fragen zur Verfügung steht. Die Servicezeiten sind täglich von 8:00 bis 12:00 Uhr und zusätzlich donnerstags von 14:00 bis 16:00 Uhr. Dass die Sachbearbeitung jeden Mittwoch in Breckerfeld beratend tätig ist, ist nicht auf der Homepage vermerkt. Zusätzlich gibt es Beratung nach Terminabsprache und telefonische Auskünfte.

➔ **Empfehlung**

Das Beratungsangebot sollte auf der Internetseite des Kreises vollständig zu finden sein.

Angegeben sind auf der Internetseite des Kreises u.a. die Ansprechpartner für die verschiedenen Genehmigungsverfahren beim Kreis oder der Stadt Breckerfeld. Die Verfahren werden erläutert und die wichtigsten Begriffe erklärt. Daneben hat die untere Bauaufsicht ein Merkblatt zusammengestellt, in dem die erforderlichen Unterlagen aufgelistet werden. Ein Antragstellender hat so in knapper Form eine Übersicht, wie sein Antrag wo eingereicht werden soll.

Liegen Antragsunterlagen bei der Beratung vor, werden diese auf Wunsch auf Vollständigkeit durchgesehen. Der Antragstellende soll bereits im Beratungsgespräch erfahren, ob gebaut werden kann oder nicht. Eine rechtlich verbindliche Aussage muss im Prüfungsverfahren getroffen werden, die Beratung kann und darf das nicht leisten.

Eine Bauakte wird beim Beratungsgespräch nicht angelegt. Nur ein Teil der Beratungsgespräche münden tatsächlich in einen Bauantrag. Bei einzelnen Bauvorhaben macht sich die Beratung Notizen. Kommt es zu einem Bauantrag, werden diese dem Antrag beigelegt.

Trotz des zeitlich großen Beratungsangebotes sind ca. 60 Prozent der eingereichten Bauanträge unvollständig. Im interkommunalen Vergleich schneidet der Ennepe-Ruhr-Kreis damit verhältnismäßig gut ab.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	3,51	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	2,08	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	59,65	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Bei den zurückgenommenen Anträgen spielt nicht nur die aktive Rücknahme durch den Antragsteller oder die Antragstellerin eine Rolle, sondern auch die Rücknahmefiktion. Durch Neuerungen in der Bauordnung NRW ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen seit dem 01. Januar 2019 nicht mehr möglich. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft mit Fristsetzung zur Mängelbeseitigung auf und fordert beispielsweise fehlende Unterlagen nach. Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen – es greift dann die sogenannte „Rücknahmefiktion“. Diese Rücknahmen fließen genau wie die Rücknahmen durch die Antragstellenden mit in die Kennzahl ein.

Die Anzahl der abgelehnten Bauanträge beträgt rund zwei Prozent, zurückgenommenen werden rund 3,5 Prozent der Bauanträge. Diese Kennzahlen können als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten. Hierbei sind gute Vorabinformationen oder eine umfangreiche Beratung meist ein Schlüssel zur Qualitätssteigerung. Beim Ennepe-Ruhr-Kreis erfolgt eine ausführliche Beratung, sodass seltener Anträge zurückgenommen werden.

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. Der Ennepe-Ruhr-Kreis 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 Ablehnung. Dies sollte den Interessenten schon vor der Antragstellung bewusst sein.

➔ Empfehlung

Grundsätzliche Hintergrundinformationen zur Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen könnte der Ennepe-Ruhr-Kreis z. B. durch eine Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in seinen Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.

Die BauO NRW schreibt vor, dass der Antragstellende zeitnah über seinen unvollständigen oder fehlerhaften Antrag informiert wird. Er erhält beim Ennepe-Ruhr-Kreis eine Nachlieferungsfrist von in der Regel vier Wochen. Reicht er die fehlenden Unterlagen nicht fristgerecht nach, bekommt er einzelfallbezogen einen Hinweis und auf Wunsch eine weitere Nachlieferungsfrist. Komplettiert der Antragstellende seinen Antrag nicht fristgerecht, gilt der Antrag als zurückgenommen. Die Rücknahmefiktion wird nach Angaben der unteren Bauaufsicht konsequent umgesetzt.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis setzte in 2020 in der Bauberatung 0,20 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreises ergibt sich ein sehr hoher Personaleinsatz im interkommunalen Vergleich.

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 1.000.000 EW 2020

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 1.000.000 EW	22,36	2,71	6,08	10,82	15,42	29,23	18
Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht	23,53	3,48	10,52	17,91	24,03	31,17	18

7.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

➔ Feststellung

Die Bearbeitung der Bauanträge geht beim Ennepe-Ruhr-Kreis vergleichsweise schnell. Die Dauer der Genehmigungsverfahren wird jedoch nicht regelmäßig ausgewertet.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019²⁵ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

²⁵Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten oder ähnliche Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauern belasten.

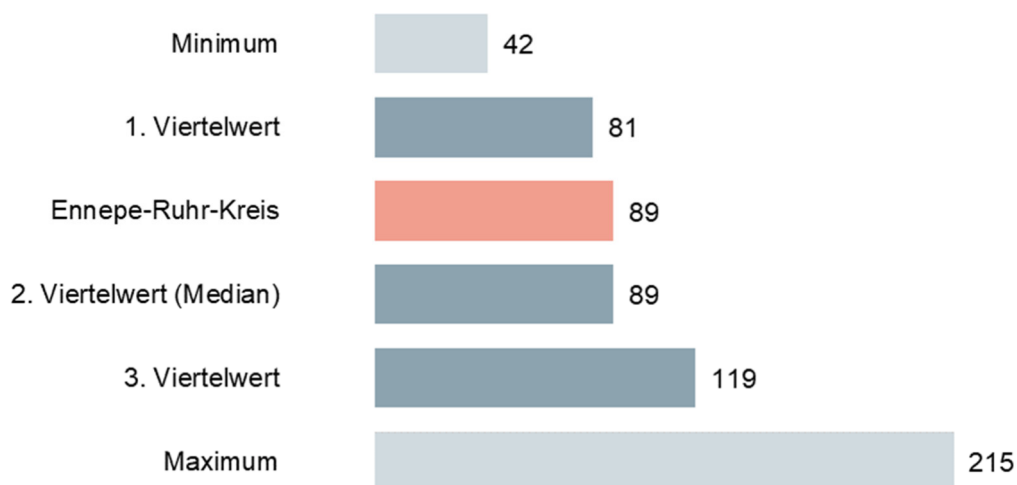
Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** erfasst die Laufzeiten nicht kontinuierlich. Sie wurden für den Prüfungszeitraum mit entsprechendem Aufwand manuell zusammengestellt.

➔ **Empfehlung**

Die Gesamtlaufzeit und der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Genehmigungsanträge sollten künftig immer erfasst und ausgewertet werden.

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 7.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Beim Ennepe-Ruhr-Kreis gab es in den Jahren 2019 und 2020 nur einfache Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit des Ennepe-Ruhr-Kreises bildet bei den einfachen Verfahren den Median ab. 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.

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
55	19	41	55	60	86	13

Die Differenz von 34 Tagen zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit des Ennepe-Ruhr-Kreises im einfachen Genehmigungsverfahren bedeutet, dass die Antragsstellenden durchschnittlich rund fünf Wochen benötigen, um den Antrag zu vervollständigen. Auf diesen Zeitraum hat die Bauaufsicht nur mittelbar, z. B. über die angemessene Fristsetzung für das Vervollständigen der Unterlagen, eine Einflussmöglichkeit.

Die den Antragstellenden eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen. Dies sehen auch die vom Land herausgegebenen Handlungsempfehlungen zur Bauordnung NRW so vor. Lange Fristen beim Nachfordern von Unterlagen können die Gesamtlaufzeit negativ beeinflussen, wenn Antragstellende die lange Frist ausschöpfen. Durch kurze - dem Einzelfall angemessene - Fristen für die Bauwilligen kann der Kreis seine Wartezeit auf Unterlagen reduzieren.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis legt die Fristen nach seiner Auffassung angemessen fest. Die Gesamtlaufzeit wird zudem negativ beeinflusst, wenn beteiligte Stellen trotz Fristablauf erneut angeschrieben und zu einer Stellungnahme aufgefordert werden, obwohl ggf. die Zustimmungsfiktion greifen würde und das Verfahren eigentlich – mit der dann fiktiven Zustimmung - schon hätte fortgesetzt werden können. Diese Nachfragen bzw. Erinnerungen an die Abgabe einer Stellungnahme erfolgen auch im Ennepe-Ruhr-Kreis.

→ **Empfehlung**

Bei Ablauf der den beteiligten Stellen eingeräumten Frist sollte der Kreis die Regelung der BauO NRW zur Zustimmungsfiktion nutzen, um das Verfahren insgesamt zu beschleunigen.

Die Laufzeiten sind beim Ennepe-Ruhr-Kreis abhängig von den Auftragseingängen. Die Verteilung der eingehenden Anträge auf verschiedene Beschäftigte steht dem Kreis nicht zur Verfügung. Bei Abwesenheit des Mitarbeiters erfolgt keine Sachbearbeitung.

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.

7.3.10 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat strategische Ziele definiert und zur Zielerreichung Maßnahmen beschlossen. Die Steuerung sollte zusätzlich mit Kennzahlen unterstützt werden.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat für die untere Bauaufsicht folgende Ziele für die Aufgabenerfüllung definiert:

- Rechtssichere und kurzfristige Entscheidungen unter Berücksichtigung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des pflichtgemäßen Ermessens bei größtmöglicher Bürger-nähe.
- Optimierte Bearbeitung von Anfragen der Bürgerinnen/Bürger und Behörden.

Als Zielkennzahlen werden für den ersten Punkt die

- Erteilung der bauaufsichtlichen Erlaubnisse (Bauvorbescheide, Baugenehmigungen und Befreiungen sowie Eintragung von Baulasten) innerhalb von vier Wochen nach Eingang, soweit dies anhand der eingereichten Bauvorlagen möglich ist, in 80 Prozent der Fälle.

Und für den zweiten Punkt die

- Beantwortung von (auch mündlichen) Anfragen innerhalb von drei Tagen nach Eingang, soweit dies tatsächlich möglich ist, in 85 Prozent der Fälle.

Weiterhin werden jährlich die folgenden Fallzahlen im Haushaltsplan veröffentlicht:

- Anzahl der Bauvoranfragen,
- Anzahl der Bauanträge,
- Anzahl der Anträge auf Eintragung einer Baulast und die
- Anzahl der Anträge auf Erteilung einer Befreiung.

Zur Erreichung der Ziele wurden Maßnahmen zur Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit beschlossen. Dazu soll lt. Haushaltsplan des Ennepe-Ruhr-Kreises der Internetauftritt regelmäßig überprüft und überarbeitet werden. Auch das Baulastenmanagement soll durch EDV-Nutzung optimiert werden. Die Bauberatung soll praktische Hilfestellung bei der Erstellung der Bauanträge leisten. Und bei wesentlichen Änderungen der Bauordnung sollen Architektengespräche durchgeführt werden.

Ob die gesteckten Ziele erreicht werden, konnte die untere Bauaufsicht des Kreises nicht angeben.

Kennzahlen hat die untere Bauaufsicht bisher nicht zur Steuerung genutzt. Bei der Größe des Amtes sind die Steuerungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Mit Hilfe der Kennzahlen aus diesem Bericht kann der Ennepe-Ruhr-Kreis auf eintretende Veränderungen reagieren, um gesteckte Ziele nicht aus den Augen zu verlieren.

➔ **Empfehlung**

Kennzahlen sollten gebildet und regelmäßig ausgewertet werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

7.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

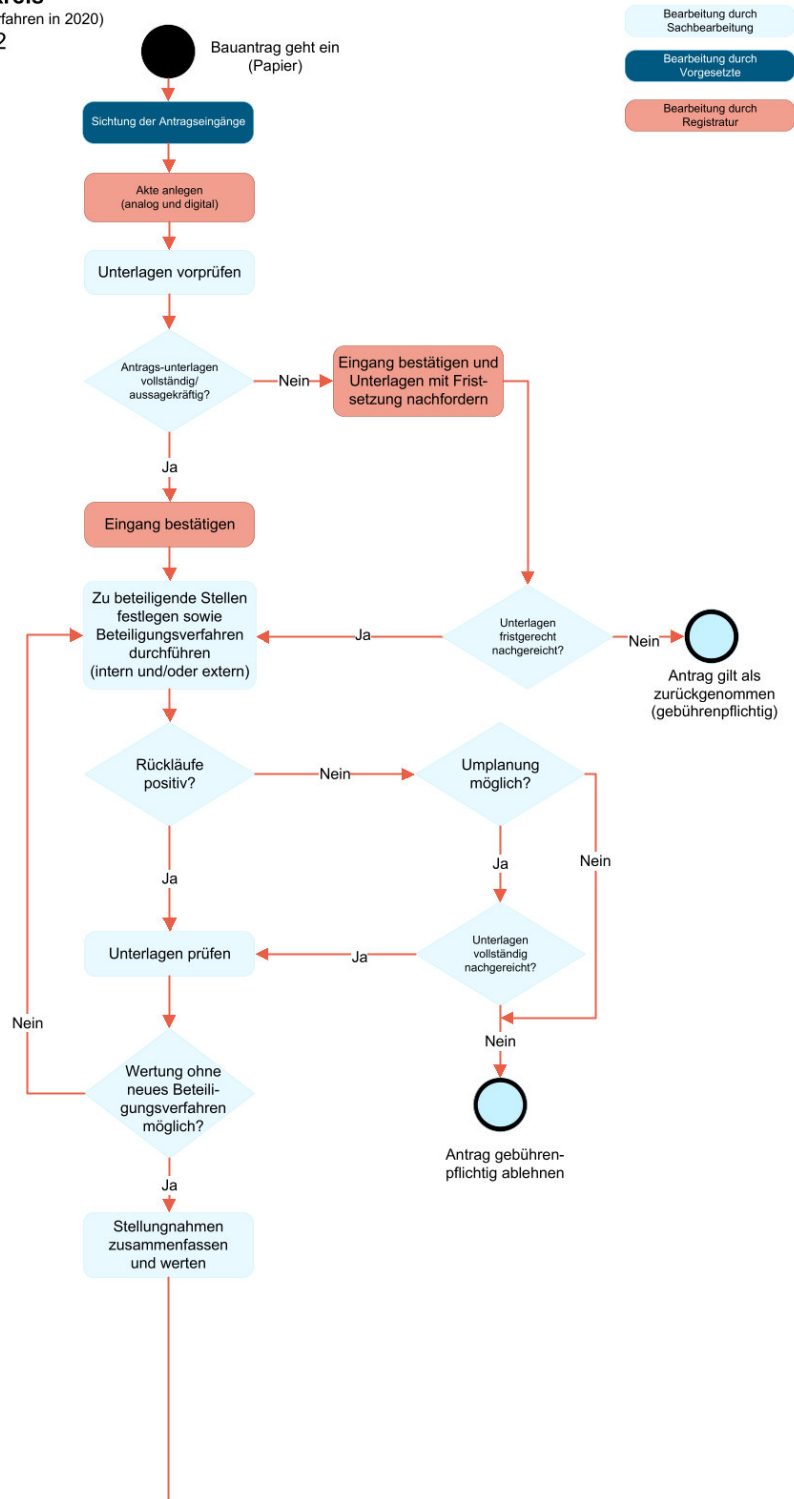
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die rechtmäßige Aufgabenerfüllung durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben ist bei der unteren Bauaufsicht in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die Korruptionsprävention wird organisatorisch nicht durch ein Vieraugenprinzip sichergestellt. Der Gebührenrahmen wird nicht ausgeschöpft.	241	E1.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für eine Vertretungsregelung für die Bearbeitung der Bauanträge sorgen.	242
			E1.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die interkommunale Zusammenarbeit z.B. mit einer kreisangehörigen Kommune anstreben.	242
			E1.3	Die Dokumentation von Ermessensentscheidungen sollte organisatorisch sichergestellt werden. In der geplanten Fachsoftware könnten sie gespeichert werden.	243
			E1.4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte ein Vieraugenprinzip für zu treffende Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren vorsehen, um den Vorgaben des KorruptionsbG für korruptionsgefährdete Bereiche gerecht zu werden und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.	243
			E1.5	Der Gebührenrahmen sollte ausgeschöpft werden, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erreichen.	243
F2	Die untere Bauaufsicht verfügt über einen einheitlichen Arbeitsablauf, da sich die Sachbearbeitung auf eine Person beschränkt. Mit der geplanten Nutzung einer Fachsoftware wird dieser Arbeitsablauf digital. Abgeschlossene Bauakten werden bisher nicht elektronisch archiviert.	243	E2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte klar schriftlich regeln, wie weit Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche reichen, um der Sachbearbeitung Handlungssicherheit zu geben. Diese sollten sich dann entsprechend in der (geplanten) Fachsoftware z. B. durch verankerte Gegenzeichnungsregeln für bestimmte Vorgänge wiederfinden, so dass sie nicht unbeachtet bleiben können.	244

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden nach Angaben der unteren Bauaufsicht auf ein notwendiges Maß beschränkt. Die entsprechenden Kennzahlen liegen im mittleren Bereich. Das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens und die Abwicklung der Stellungnahmeverfahren erfolgt nicht digital.	244	E3.1	Stellungnahmen und das gemeindliche Einvernehmen sollten digital eingeholt werden. Dazu ist das Scannen der Unterlagen zu Beginn des Bearbeitungsprozesses erforderlich.	247
			E3.2	Die Verwendung von Formularen kann bei Stellungnahmen eventuelle Rückfragen vermeiden.	247
F4	Eingehende Bauanträge werden weder eingescannt noch medienbruchfrei bearbeitet.	248	E4	Die digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge verkürzt die Dauer des Verfahrens. Dazu sollten alle Antragsunterlagen eingescannt und anschließend elektronisch bearbeitet werden.	249
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis bereitet die Einführung der digitalen Bauakte vor. Um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen, muss das bis zum 31. Dezember 2022 geschehen.	250	E5.1	Die untere Bauaufsicht sollte die Bauakten den Adressen oder Flurstücken zuordnen.	251
			E5.2	Die Bauakten sollten vollständig digitalisiert archiviert werden.	251
			E5.3	Bis zur Einführung der digitalen Bauakte sollten eingereichte Unterlagen bereits zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt werden. Dafür ist auch eine Ergänzung der Hardware (z.B. Scanner für großformatige Pläne) erforderlich.	251
F6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis ist im Vergleichsjahr in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen unterdurchschnittlich belastet. Die unerledigten Bauanträge werden weder erfasst und Veränderungen hinsichtlich der Größenordnung nicht analysiert.	253	E6.1	Die Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Entwicklung der Fallzahlen und Laufzeiten beobachten, um aktiv auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.	256
			E7.1	Das Beratungsangebot sollte auf der Internetseite des Kreises vollständig zu finden sein.	256
			E7.2	Grundsätzliche Hintergrundinformationen zur Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen könnte der Ennepe-Ruhr-Kreis z. B. durch eine Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in seinen Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.	258

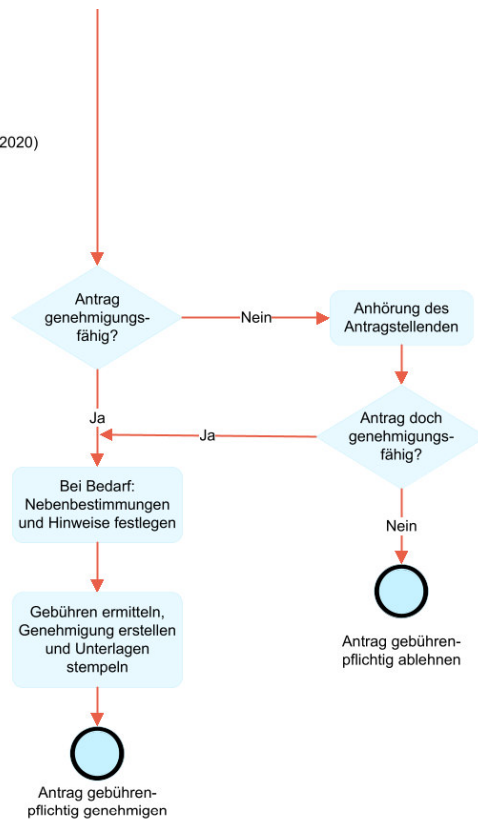
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Bearbeitung der Bauanträge geht beim Ennepe-Ruhr-Kreis vergleichsweise schnell. Die Dauer der Genehmigungsverfahren wird jedoch nicht regelmäßig ausgewertet.	258	E8.1	Die Gesamtlaufzeit und der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Genehmigungsanträge sollten künftig immer erfasst und ausgewertet werden.	259
			E8.2	Bei Ablauf der den beteiligten Stellen eingeräumten Frist sollte der Kreis die Regelung der BauO NRW zur Zustimmungsfiktion nutzen, um das Verfahren insgesamt zu beschleunigen.	261
F9	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat strategische Ziele definiert und zur Zielerreichung Maßnahmen beschlossen. Die Steuerung sollte zusätzlich mit Kennzahlen unterstützt werden.	261	E9	Kennzahlen zur sollten gebildet und regelmäßig ausgewertet werden, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu können beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	262

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

Prozessablauf Ennepe-Ruhr-Kreis (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020) Seite 1 von 2



Prozessablauf
Ennepe-Ruhr-Kreis
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
 Seite 2 von 2



8. Vergabewesen

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises 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

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat **eine zentrale Vergabestelle**. Diese Vergabestelle ist **noch nicht für** die Begleitung **sämtlicher Vergabemaßnahmen aller Fachbereiche zuständig**. Geplant ist eine sukzessive Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Vergabestelle. Aus Sicht der gpaNRW gewährleistet die Implementierung einer zentralen Vergabestelle für alle Fachbereiche die rechtssichere, korruptionspräventive und wirtschaftliche Abwicklung von Auftragsvergaben am optimalsten. Diese Vorteile nutzt der Kreis durch seine aktuelle Vergabeorganisation somit noch nicht vollständig.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** ist bereits ab niedrigen Wertgrenzen in das Vergabewesen eingebunden. Eine zusätzliche präventive Einbindung der Rechnungsprüfung bereits vor der Bekanntgabe der Ausschreibung ist aus Sicht der gpaNRW vor allem für die Bereiche empfehlenswert, die noch nicht durch die zentrale Vergabestelle begleitet werden.

Die Zuständigkeiten und Aufgaben der zentralen Vergabestelle, der Bedarfsstellen und der dezentralen Beschaffungsstellen sind überwiegend nachvollziehbar in der **BGA Vergabe**²⁶ geregelt. Kleinere Optimierungen wie die Aufnahme der Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart bieten sich bei der nächsten Überarbeitung der BGA Vergabe an.

Die Anzahl der **beschränkten Ausschreibungen** ist beim Ennepe-Ruhr-Kreis vergleichsweise niedrig. Da aus unserer Sicht die öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit ist²⁷, begrüßen wir die Reduzierung der beschränkten zu Gunsten einer öffentlichen Ausschreibungsform. Die Ex-Ante- sowie die Ex-Post-Veröffentlichung bei beschränkten Bauausschreibungen ist bisher weitestgehend unterblieben. Der Kreis hat Maßnahmen eingeleitet, um diese vergaberechtlichen Vorgaben zukünftig verlässlich einzuhalten.

²⁶ Besondere Geschäftsanweisung zur Durchführung von Vergabeverfahren

²⁷ Siehe hierzu auch den Bericht nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes des Bundesrechnungshofes vom 9. Februar 2012

Der Ennepe-Ruhr-Kreis setzt **keine Vergabemanagementsoftware** ein. Er bedient sich aber für den Aufbau einer elektronischen Vergabeakte des bestehenden Dokumentenmanagementsystems.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat zwar eine Korruptionsschutzbeauftragte ernannt, aber bisher noch **keine Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption** erlassen. Eine **Gefährdungsanalyse** zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze hat der Kreis zuletzt vor mehreren Jahren vorgenommen. Hier stünde nun eine Aktualisierung möglichst unter Beteiligung der Beschäftigten an.

Mit der Umsetzung der **EU-Hinweisgeber-Richtlinie** hat sich der Ennepe-Ruhr-Kreis im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht auseinandergesetzt. Sobald die nationale Umsetzung der Richtlinie erfolgt ist, gilt es ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen gesicherten Workflow zum Umgang mit Hinweisen verbindlich festzulegen.

Sponsoringvereinbarungen gibt es beim Kreis vorrangig in den Bereichen Sport und Kultur. Daher sollte der Kreis hierzu verbindliche Regelungen in Form einer Dienstanweisung nebst Musterverträgen erstellen.

Ein ganzheitliches **Bauinvestitionscontrolling** betreibt der Ennepe-Ruhr-Kreis noch nicht. Wir konnten bei der Prüfung aber schon weitreichende Ansätze hierzu feststellen, die der Kreis nun ausbauen sollte. Dabei bietet es sich an, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung zu regeln.

Wir haben beim Ennepe-Ruhr-Kreis die **Abweichungen der Schlussrechnungen** von den ursprünglichen Auftragswerten ermittelt und diese interkommunal verglichen. Hierbei liegt der Kreis bei der Hälfte der Kreise mit den höchsten Abweichungsquoten. Die erhöhte Abweichungsquote resultiert zum einen aus Erhöhungen von durchgeführten Corona-Maßnahmen zum anderen aber auch aus höheren Abweichungen von einzelnen Baumaßnahmen.

Zur Abwicklung von **Auftragsänderungen** hat der Kreis Regelungen in der BGA Vergabe getroffen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist ab niedrigen Wertgrenzen als Kontrollinstanz etabliert. Mit einem zentralen **Nachtragsmanagement** könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die betrachteten **Vergabemaßnahmen** im Baubereich des Ennepe-Ruhr-Kreises zeigen ein durchaus positives Bild. Allerdings nimmt der Kreis die Veröffentlichungs- und Informationspflichten bei beschränkten Ausschreibungen nicht immer wahr. Die Dokumentation und die Aufnahme nachvollziehbarer Begründungen bei Auftragsänderungen können noch optimiert werden.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,

- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz des Kreises vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren beim Ennepe-Ruhr-Kreis aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

8.3 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.

8.3.1 Organisatorische Regelungen

➔ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese ist noch nicht vollumfänglich für alle Bereiche der Kreisverwaltung zuständig. Aktuell plant der Kreis, die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Vergabestelle auszuweiten. Die wesentlichen Regelungen für eine ordnungsgemäße Abwicklung der Vergabeverfahren sind in einer Geschäftsanweisung zusammengefasst.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Die zentrale **Vergabestelle** des **Ennepe-Ruhr-Kreises** ist beim Fachbereich I Sachgebiet 10/1 Aufgabengebiet Recht eingerichtet. Diese führt die Auftragsvergaben **nicht vollumfänglich für alle Organisationseinheiten** des Kreises durch. Für die Fachbereiche II und V ist die zentrale Vergabestelle gemäß Ziffer 6.1 der BGA Vergabe i.V.m. den Hausmitteilungen Nr. 25/2019 und 06/2022 bereits für alle Beschaffungen ab 25.000 Euro netto zuständig. Für die Fachbereiche I, III, IV und VI erfolgen gemäß Ziffer 4.2 der BGA Vergabe **die öffentlichen sowie die EU-weiten Ausschreibungen** oberhalb der Schwellenwerte ebenfalls in Abstimmung mit der zentralen

Vergabestelle. Hiervon ausgenommen sind allerdings die Maßnahmen zur **Brandschutzsanie-
rung an den kreiseigenen Schulen**. Für diese Maßnahmen hat der Kreis **Sonderregelungen**
in Form eines Leitfadens erstellt.

Unabhängig von Wertgrenzen ist die zentrale Vergabestelle gemäß Ziffer 6.1 bei allen Beschaf-
fungen zu beteiligen, die im Zusammenhang mit **Fördermitteln** stehen.

Fördermittelgeber binden die Bewilligung der Mittel zumeist an die Anwendung bestimmter
Vergaberechtsvorschriften. Der Kreis wirkt mit der grundsätzlichen Einbindung der zentralen
Vergabestelle dem erhöhten Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch ein nicht förderpro-
grammkonform durchgeführtes Vergabeverfahren wirksam entgegen.

- ➔ Fördermittelfähige Maßnahmen grundsätzlich und unabhängig von Wertgrenzen von der
zentralen Vergabestelle vergaberechtlich begleiten zu lassen, ist aus Sicht der gpaNRW vor-
bildlich.

Gemäß Ziffer 4.2 der BGA Vergabe erfolgt die weitere Übernahme von Aufgaben durch die
zentrale Vergabestelle sukzessive.

Die avisierte Ausweitung der Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle befürworten wir aus-
drücklich. Die Gründe, die für eine Zentralisierung aller Auftragsvergaben sprechen sind vielfäl-
tig.

Durch eine zentrale Organisation wird vergaberechtliche Kompetenz gebündelt und kann dort
wesentlich ausgeprägter als dezentral in den Fachbereichen vorgehalten werden. Für die Be-
schäftigten in den Bedarfsstellen, die sich nicht hauptsächlich mit Vergaben beschäftigen, ist es
nahezu unmöglich, die dynamischen Entwicklungen des Vergaberechts und der dazugehörigen
Rechtsprechung zu verfolgen. Die rechtssichere Vergabedurchführung ist somit dezentral kaum
zu erfüllen.

Die gpaNRW erachtet die Implementierung einer zentralen Vergabestelle für alle Fachbereiche
auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausschreibungen für angezeigt. Die Ver-
waltung ist haushaltsrechtlich verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsam-
keit zu beachten (§§ 9 und 53 Abs. 1 KrO NRW i.V.m. § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Ein recht-
mäßiges und transparentes Vergabeverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass
der Kreis die ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich einsetzt.

Aufgrund der höheren Professionalität kann das Vergabeverfahren in einer zentralen Vergabe-
stelle zügiger abgewickelt werden. Zudem werden Arbeitszeitanteile in den Bedarfsstellen frei,
die für anderweitige Aufgaben zur Verfügung stehen oder ggf. zu einem geringeren Stellenbe-
darf führen können. Die regelmäßig nötigen Schulungen zum Vergaberecht können auf wenige
Beschäftigte aus der zentralen Vergabestelle begrenzt werden, wodurch weitere Kosteneinspa-
rungen möglich sind.

Darüber hinaus ist eine zentrale Vergabestelle auch aus Gründen der Korruptionsprävention
dringend angeraten. Der Aufgabenbereich des Vergabewesens ist mit einer erhöhten Korrupti-
onsgefährdung verbunden. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle für alle Fachbereiche
stellt die gebotene Voraussetzung zur Funktionstrennung zwischen Auftragsvergabe und Auf-
tragsabwicklung in der Beschaffung dar.

Daher sieht die gpaNRW in der Implementierung einer zentralen Vergabestelle eine vorteilhafte und wirtschaftliche Organisationsform des Vergabewesens, die eine rechtssichere, wirtschaftliche, einheitliche und zügige Vergabeverfahrensabwicklung zu gewährleisten vermag.

➔ **Empfehlung**

Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte der Kreis die bestehende zentrale Vergabestelle für die Durchführung der Auftragsvergaben aller Fachbereiche ab zu bestimmenden Wertgrenzen ausbauen.

Die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind in der BGA Vergabe im Wesentlichen klar und eindeutig geregelt. Es bietet sich zusätzlich noch an, die konkreten Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart unterhalb der EU-Schwellenwerte in die BGA Vergabe aufzunehmen. Lediglich für Direktaufträge hat der Kreis unter Ziffer 11 die Wertgrenze von 5.000 Euro netto festgelegt. Diese Wertgrenze hat aber seit dem Erstellen der BGA Vergabe im Jahr 2019 bereits eine zweifache Anhebung erfahren. So passte der Kreis die Wertgrenze für Direktaufträge analog zu den Kommunalen Vergabegrundsätzen zunächst auf 15.000 Euro netto und zuletzt im Januar 2022 auf 25.000 Euro netto an. Die Anhebungen teilte der Kreis den Beschäftigten über Hausmitteilungen mit. Die BGA Vergabe ist also bezüglich dieser Wertgrenze nicht mehr aktuell. Auch für die weiteren Wertgrenzen zur Wahl der Vergabeart orientiert sich der Kreis laut Auskunft an den Kommunalen Vergabegrundsätzen. Die Kopplung an die Kommunalen Vergabegrundsätze ist aber nicht verbindlich in der BGA Vergabe festgeschrieben. Diese finden die Beschäftigten in einer Wertgrenzentabelle, die im Intranet bei den Vergabevorgaben abgelegt ist.

Hierzu ist anzumerken, dass separate Änderungen von Regelungen in Geschäftsanweisungen die eindeutige Rechtsanwendung für die Beschäftigten erschwert. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Aufgaben zur Durchführung von Vergaben zum Teil dezentral von unterschiedlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den jeweiligen Fachbereichen erledigt werden. Wenn der Kreis entscheidet, dass er sich grundsätzlich an den Wertgrenzenvorgaben der Kommunalen Vergabegrundsätze orientiert, sollte er dies so in der BGA Vergabe deutlich zum Ausdruck bringen. Die jeweils aktuellen Wertgrenzen könnte er dann als Anlage zur BGA Vergabe für die Beschäftigten aufführen. So müsste er bei Änderungen lediglich die Anlage aktualisieren und die Beschäftigten hätten auch bei sich ändernden Wertgrenzen immer alle maßgeblichen Vorgaben zur Vergabedurchführung in einem Dokument aktualisiert zusammengefasst.

Bei der Durchsicht der BGA Vergabe ist uns zudem aufgefallen, dass unter Ziffer 19.2 mit Bezug auf eine weitere BGA des Kreises Brutto-Beträge ausgewiesen sind. Alle anderen Beträge in der BGA Vergabe gehen den Vergabegesetzen folgend von Netto-Beträgen aus. Zur vereinfachten Handhabung der BGA ist eine Harmonisierung der Beträge zu empfehlen oder falls möglich, auf die Angabe von Brutto-Beträgen mit Verweis auf die weitere BGA zu verzichten.

➔ **Empfehlung**

Es ist für die am Vergabeprozess beteiligten Beschäftigten von Vorteil, wenn die maßgeblichen Wertgrenzen anlassbezogen aktualisiert für die verschiedenen Vergabearten in einer Anlage zur BGA Vergabe ausgewiesen sind.

Die BGA Vergabe enthält keine Ausführungen zu Belangen der **Binnenmarktrelevanz**. Bei der Binnenmarktrelevanz geht es um die Frage, ob an dem konkret zu vergebenden Auftrag ein grenzüberschreitendes Interesse besteht und daher die Möglichkeit eines EU-weiten Wettbe-

werbs eröffnet werden muss. Da der Kreis mit seinen Nord-Westausläufern nur etwa 80 Kilometer von der niederländischen Grenze entfernt liegt, könnte es durchaus Aufträge geben, an denen auch ein Unternehmen aus dem EU-Nachbarland interessiert sein könnte. Letztlich hat jeweils eine Einzelfallprüfung stattzufinden, wobei Sachverhalte wie

- der Auftragsgegenstand,
- der geschätzte Auftragswert,
- die Besonderheiten des betreffenden Sektors (z.B. Größe und Struktur des Marktes, wirtschaftliche Gepflogenheiten) sowie
- die geografische Lage des Ortes der Leistungserbringung

zu berücksichtigen sind. Ist eine Binnenmarktrelevanz anzunehmen, hat der Auftraggeber die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts, mithin das Wettbewerbs- und Transparenzprinzip sowie das Diskriminierungsverbot zu beachten und zwar unabhängig davon, ob das nationale Vergaberecht Anwendung findet.

Für die Beschaffungspraxis bedeutet dies, dass von der zentralen Vergabestelle ausreichende Fristen vorzusehen sind, beispielsweise für die Ex-Ante-Veröffentlichung oder die Angebotsabgabe. Die Fristen sind so zu bemessen, dass die Beteiligung eines Anbieters aus dem EU-Ausland möglich wäre. Darüber hinaus dürfen keine Eignungskriterien aufgestellt werden, die nationale Anbieter bevorzugen, wie etwa der Nachweis eines Meistertitels.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in der BGA Vergabe aufnehmen und die Bedarfsstellen für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat sich mit dem Thema **Nachhaltigkeit in der Beschaffung** bereits auseinandergesetzt. Dazu erarbeitet der Kreis einen Leitfaden zur nachhaltigen Beschaffung. Der Leitfaden befindet sich zurzeit der Berichtserstellung im Abstimmungsprozess.

Unter Ziffer 9.3 der BGA Vergabe heißt es bereits, dass bei der Beschaffung von energieverbrauchsrelevanten Waren, die Energieeffizienz zu berücksichtigen ist. Zudem sollen umweltfreundliche Lösungen sowie die Möglichkeit der Beschaffung von Produkten aus fairem Handel geprüft werden. So achtet der Kreis auch bereits bei der Beschaffung von Papier und anderem Verbrauchsmaterial auf die Einhaltung von Umweltlabels sowie bei der Beschaffung von Fahrzeugen auf umweltfreundliche Antriebe wie beispielsweise Elektroantriebe. Auch im Baubereich hat in den letzten Jahren ein Umdenken hin zur Berücksichtigung nachhaltiger Alternativen stattgefunden (siehe hierzu auch die Ausführungen unter Ziffer 8.6 Bauinvestitionscontrolling).

Darüber hinaus hat der Kreis die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bereits in seiner verbindlichen Dokumentation zum Beschaffungsvorgang eingebunden.

Dabei sollte der Kreis vor allem auch die Bedarfsstellen verstärkt für das Thema Nachhaltigkeit sensibilisieren. Ergänzend empfehlen wir, Nachhaltigkeitskriterien für alle öffentlichen Ausschreibungen zu definieren und systematisch zu erfassen. Der Kreis sollte vorab festlegen, wie die entsprechenden Nachweise für die ökologische und soziale Unbedenklichkeit von Produk-

ten und Dienstleistungen erbracht werden sollen. Eine strategische Ausrichtung öffentlicher Bedarfs- und Beschaffungsstellen hin zu nachhaltigeren Vergabeverfahren ist dabei hilfreich. Sie kann durch entsprechende Beschlüsse der kommunalpolitischen Gremien zielführende Unterstützung erfahren.

- ➔ Das Bestreben des Kreises, die bestehenden Ansätze zur nachhaltigen Beschaffung weiter auszubauen und zu konkretisieren, sehen wir positiv.

Gemäß Ziffer 31 der BGA Vergabe war für ein Jahr nach Inkrafttreten der BGA am 02. April 2019 eine Evaluation der Geschäftsanweisung und der darin vorgegebenen Abläufe geplant. Laut Auskunft des Kreises war diese Evaluation auch bereits konkret für April 2020 geplant, musste dann aber auf Grund der Corona-Pandemie verschoben werden. Bis zum Zeitraum der Berichtserstellung hat der Kreis diese Evaluation noch nicht nachgeholt. Für die Evaluation bietet es sich an, auch die in diesem Prüfbericht enthaltenen Empfehlungen miteinzubeziehen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die in der BGA Vergabe avisierte Evaluation der Geschäftsanweisung sowie der Abläufe im Vergabeverfahren zeitnah nachholen. Dabei sollte er auch die Empfehlungen der gpaNRW zum Vergabewesen mitberücksichtigen.

Zur Organisation des Nachtragswesens verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 8.7.2.

8.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

➔ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung ist in das Vergabeverfahren vor der Auftragserteilung ab niedrigen Wertgrenzen eingebunden. Die Beteiligung der Rechnungsprüfung ist in der BGA Vergabe geregelt.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Gemäß Ziffer 21.1 der BGA Vergabe sind **Direktaufträge und Vergaben ab 3.000 Euro netto bei der örtlichen Rechnungsprüfung vor der Auftragserteilung** vorzulegen.

Darüber hinaus sind gemäß Ziffer 21.2 der BGA Vergabe die von den Bedarfsstellen in Excel-Übersichten zu führenden Direktaufträge ab 1.000 Euro netto der Rechnungsprüfung über die zentrale Vergabestelle zuzuleiten. Diese Listen prüft die Rechnungsprüfung stichprobenhaft.

Gemäß Ziffer 19.2 letzter Spiegelstrich unterzeichnet den Vergabevorschlag ab einer Höhe von 50.000 Euro (brutto) die Behördenleitung nach der Beteiligung der zentralen Vergabestelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung.

Wenn die Rechnungsprüfung die Vergabemaßnahme noch vor der abschließenden Entscheidung und Unterzeichnung der Verantwortlichen durchführt, muss gewährleistet sein, dass nach der Prüfung keine Änderungen mehr vorgenommen werden. Andernfalls müsste dann eine erneute Prüfvorlage erfolgen.

→ **Empfehlung**

Der Vergabevorschlag sollte der örtlichen Rechnungsprüfung fachlich abgestimmt und zusammen mit dem unterzeichneten Auftragsentwurf zur Prüfung vorgelegt werden.

Die **Vorlagepflicht** besteht zwar **vor der Auftragserteilung**, aber erst **nach erfolgter Ausschreibung**. Wenn die Rechnungsprüfung in diesem Stadium der Auftragsvergabe Mängel feststellt, kann es ggf. bereits zu spät sein, diese noch zu heilen. Ein Mangel könnte beispielsweise darin liegen, dass zu Beginn des Vergabeverfahrens die falsche Vergabeart ausgewählt wurde. Dann müsste das Vergabeverfahren unter Umständen aufgehoben und neu eingeleitet werden. Dadurch entstünde zusätzlicher zeitlicher, personeller und damit auch wirtschaftlicher Aufwand. Darüber hinaus könnten ggf. Schadensersatzforderungen der Bieter auf den Kreis zukommen, wenn Vergabeverfahren auf Grund eigenen Verschuldens aufgehoben werden müssen.

Daher prüft die örtliche Rechnungsprüfung in vielen Kreisen **zusätzlich präventiv** die Vergabeverfahren zu einem früheren Zeitpunkt und zwar vor der Veröffentlichung der Ausschreibung. So kann der Kreis Mängel, die bei der Vorbereitung auf die Ausschreibung unterlaufen sind, bereits frühzeitig ausräumen. Dies setzt natürlich entsprechende personelle Ressourcen bei der Rechnungsprüfung voraus.

Da der Ennepe-Ruhr-Kreis zurzeit keine vollumfängliche zentrale Vergabestelle hat, wäre aus Sicht der gpaNRW eine zusätzliche präventive Kontrollinstanz durch die Rechnungsprüfung anzuraten. Dies gilt vor allem für die Fachbereiche, die ihre Vergabeverfahren ohne die Begleitung durch die zentrale Vergabestelle vornehmen. Wie den Prüfberichten der örtlichen Rechnungsprüfung der letzten Jahre zu entnehmen ist, stellten die örtlichen Prüferinnen und Prüfer vor allem in diesen vergabeautarken Fachbereichen Vergabeverstöße fest, die in Einzelfällen bis zur Aufhebungsempfehlung führten.

→ **Empfehlung**

Durch eine zusätzliche Einbindung der Rechnungsprüfung vor der Bekanntgabe der Ausschreibung könnte der Kreis die Rechtssicherheit seiner Vergabeverfahren erhöhen.

Über Öffnungstermine erhalten die örtliche Rechnungsprüfung und darüber hinaus auch die Korruptionsschutzbeauftragte gemäß Ziffer 18.4 der BGA Vergabe Auskunft. Die Rechnungsprüfung nimmt nach eigenen Angaben gelegentlich an Öffnungsterminen teil.

Empfehlenswert ist darüber hinaus eine Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei der Abnahme von Baumaßnahmen. Die Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises hat die Fachbereiche mehrfach um eine Benachrichtigung zu Abnahmetermeninen ersucht und erhält diese aktuell weitgehend unaufgefordert. Die technische Prüferin nimmt an den Terminen teil, wenn es ihre Arbeitsbelastung zulässt.

Die Einbindung der Rechnungsprüfung bei den Abnahmetermeninen ist zur Bündelung des technischen Sachverstandes der Verwaltung vor Ort zu befürworten. Daher halten wir eine verbindliche Regelung hierzu in der BGA Vergabe, ähnlich den Informationspflichten zu den Öffnungsterminen, für sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte verbindlich festlegen, dass die Fachbereiche die Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informieren. Die Rechnungsprüfung kann dann zur Bündelung des technischen Sachverstandes stichprobenhaft an den Terminen teilnehmen.

Zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in den Workflow des Nachtragswesens verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 8.7.2.

8.3.3 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 der **Ennepe-Ruhr-Kreis** bei rund zehn Prozent seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme ab 75.000 Euro netto diese Vergabeart.

Die gpaNRW hat den Prozess dieser Vergabeart für alle Kreise in einem **Prozessablauf-Diagramm** dargestellt. Dadurch machen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent und können mögliche Unterschiede zu den anderen Kreisen leichter erkennen. Für den Ennepe-Ruhr-Kreis ist der Prozessablauf als Anlage beigefügt.

➔ Feststellung

Der Kreis führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen mit Ausnahme der Veröffentlichungspflichten gemäß der VOB/A rechtssicher durch.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

- ➔ Beim **Ennepe-Ruhr-Kreis** fällt die Anzahl der beschränkten Ausschreibungen zu Gunsten des Anteils der öffentlichen Ausschreibungen niedrig aus. Aus Sicht der gpaNRW ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbeschränkte Anzahl von Bietern richtet. Daher begrüßen wir die Bestrebungen des Kreises, möglichst viele Verfahren öffentlich auszuschreiben.

Dem als Anlage beigefügten Prozessablauf ist zu entnehmen, für welche Verfahrensschritte die Bedarfsstellen, die dezentrale Beschaffungsstelle sowie das begleitende Beratungsbüro verantwortlich sind. Und auch die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ist aus der bildlichen Darstellung ablesbar.

Im Vorfeld einer baulichen Maßnahme führt die Bedarfsstelle 17.3 die Bedarfsermittlung und ggf. eine Machbarkeitsstudie durch. Sie schätzt die Kosten und erstellt den Antrag auf Freigabe einer Vergabe sowie das Leistungsverzeichnis und den Bauzeitenplan. Bei Bedarf bedient sie sich zur Erfüllung dieser Aufgabe eines Architektur- oder Ingenieurbüros. Die Bedarfsstellen schlagen zudem den Bieterkreis vor.

Die Beschaffungsstelle prüft die Antragsunterlagen und legt die Vergabeart fest. Ggf. ändert oder ergänzt sie die Bieterliste. Dafür nutzt sie die vorhandene Bieter-Datenbank, die nach eigenen Angaben noch ausbaufähig ist.

➔ Feststellung

Der Kreis nimmt bei beschränkten Ausschreibungen von Baumaßnahmen ab den vorgegebenen Wertgrenzen nicht immer die Veröffentlichungen gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A (Ex-Ante-/Ex-Post-Veröffentlichungen) vor.

Gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A informiert der Auftraggeber fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen oder in seinem Beschafferprofil über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25 000 Euro netto. Diese Vorschrift dient dem **Transparenzgebot**. Man kennt diese Informationspflicht auch unter dem Begriff **Ex-Ante-Veröffentlichung**.

Neben dem Transparenzgebot liegt der Sinn der Ex-Ante-Veröffentlichung darin, dass Unternehmen bereits vor dem Beginn der Ausschreibung die Möglichkeit haben, sich über vorgesehene Ausschreibungsverfahren zu informieren. Interessierte Unternehmen können sodann ihr Interesse beim Auftraggeber bekunden und um Aufnahme in die Bieterliste ersuchen. Gerade in Zeiten voller Auftragsbücher bei Handwerkern und Bauunternehmen ist die Ex-Ante-Veröffentlichung daher eine gute ergänzende Möglichkeit, weitere potenzielle Bieter zu erreichen und damit mehr Wettbewerb zu schaffen. Das dies auch in der Praxis tatsächlich der Fall ist, wurde uns bereits mehrfach von anderen Kreisen bestätigt. Daher ist vor der Durchführung der beschränkten Ausschreibung ab den definierten Wertgrenzen, die Ex-Ante-Veröffentlichung für mindestens 14 Tage²⁸ in einem Beschaffer-Profil und/oder auf der Internetseite des öffentlichen Auftraggebers anzuzeigen. Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen droht andernfalls sogar bei einer Überprüfung die Ablehnung bzw. Zurückforderung von Fördermitteln.

Daher sollten die Bedarfsstellen den Workflow zur rechtzeitigen Meldung von Vergabemaßnahmen bei der Beschaffungs- oder zentralen Vergabestelle unbedingt einhalten. Die Beschaffungs- bzw. Vergabestelle sollte ihrerseits auf der Durchführung der Ex-Ante-Veröffentlichung bestehen. Bei zeitlich drängenden Maßnahmen kann der Kreis auch statt der beschränkten Ausschreibung die öffentliche Ausschreibung wählen. Bei der öffentlichen Ausschreibung ist auf Grund des hohen Maßes an Transparenz keine Ex-Ante-Veröffentlichung erforderlich. Allerdings müsste der Kreis dann im Vorfeld klären, welche Eignungsnachweise einzufordern sind. Anders als bei der beschränkten Ausschreibung ist bei der öffentlichen Ausschreibung die Eignung nämlich erst im Nachhinein zu prüfen.

In der Praxis kann die Ex-Ante-Veröffentlichung auch bereits frühzeitig vorgenommen werden, beispielsweise bei der Planung der im kommenden Quartal abzuwickelnden Maßnahmen. Sobald die Bedarfsstelle die Maßnahme vorbereitet, sollte von hier der Anstoß für die Ex-Ante-Veröffentlichung erfolgen. Diese Vorgehensweise sollte der Kreis fest im Vergabe-Workflow verankern. Siehe hierzu auch die praktische Feststellung bei der Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 8.8.1.

Die **Ex-Post-Veröffentlichung** gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A gilt ebenfalls für beschränkte Bauausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto sowie für freihändige Vergaben ab 15.000 Euro netto und dient dem Transparenzgebot. Auch diese Veröffentlichungen hat der Kreis zumeist nicht vorgenommen.

→ Empfehlung

Der Kreis sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.

²⁸ Siehe zur Frist auch Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen (VHB NRW)

Der Kreis hat zur Feststellung bezüglich der nicht vorgenommenen Veröffentlichungspflichten wie folgt am 16. September 2022 schriftlich Stellung genommen:

Zukünftig wird die Verpflichtung, dem Transparenzgebot dienend gem. §20 Abs. 3 und 4 VOB/A befolgt. Entsprechende Umstrukturierungen im Workflow werden eingebaut. Zukünftig werden insofern durch den Ennepe-Ruhr-Kreis für die Bauvergaben die Ex-Ante- und die Ex-Post-Veröffentlichungen erfolgen.

Die Vorgabe, dass auch **auswärtige Bewerber** zu berücksichtigen sind, findet sich im Prozess nicht wieder. Zwar hat uns der Verantwortliche der Beschaffungsstelle 17/2 versichert, dass er auf die Berücksichtigung von auswärtigen Bietern achtet, eine ausdrücklicher Hinweis auf diese Regelung hierzu ist der BGA Vergabe aber nicht zu entnehmen.

Gemäß § 6 Abs. 1 VOB/A darf der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Daraus folgt, dass eine Beschränkung des Bewerber- oder Bieterkreises auf eine bestimmte Region, zum Beispiel eines Kreises oder Regierungsbezirks oder gar auf einen bestimmten Ort, nicht zulässig ist.

Um einem möglichen Anschein von Diskriminierung vorzubeugen und Bieterabsprachen zu erschweren, sollte der Kreis daher in der BGA Vergabe eine Regelung zur Berücksichtigung von auswärtigen Bietern bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb aufnehmen.

Vor allem auch bei fördermittelfähigen Maßnahmen sollte der Kreis auf die Berücksichtigung auswärtiger Bieter achten. Es sind uns aus der überörtlichen Prüfung bereits Fälle bekannt, bei dem der Fördermittelgeber die Zusage verweigerte, weil bei der durchgeführten beschränkten Ausschreibung keine auswärtigen Bieter einbezogen wurden.

➔ **Empfehlung**

Zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe, bei beschränkten Ausschreibungsverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen, bietet sich eine Ergänzung in der BGA Vergabe an.

Die Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt in anonymisierter Form über die Beschaffungsstelle. Dadurch verhindert der Kreis, dass Bieter und Bedarfsstellen bereits vor der Vergabeentscheidung in Kontakt zueinander treten. Diese Vorgehensweise ist aus korruptionspräventiven Gründen richtig und wichtig.

Die Durchführung der Submission nehmen zwei Beschäftigte des Sachgebietes Kaufmännisches Gebäudemanagement, die Verhandlungsleitung sowie die Schriftführung, vor. So gewährleistet der Kreis das Vieraugenprinzip.

Die Beschaffungsstelle leitet die Angebote anschließend an das externe Beratungsbüro, welches dann die formale und rechnerische Prüfung der Angebote vornimmt und den Preisspiegel sowie den Vergabevermerk erstellt. Anschließend informiert die Beschaffungsstelle die Bedarfsstelle, holt die Auszüge aus dem Gewerbezentralregister sowie dem Vergaberegister für die drei Bestbieter ein und fordert ggf. fehlende Unterlagen nach.

Die Beschaffungsstelle holt sodann noch die erforderlichen Unterschriften ein und legt den Vorgang der örtlichen Rechnungsprüfung vor.

Sobald die Zustimmung der örtlichen Rechnungsprüfung vorliegt, fertigt und versendet die Beschaffungsstelle das Auftragsschreiben und leitet den Vorgang zur weiteren Maßnahmenbegleitung an die Bedarfsstelle weiter.

Die **Informationspflichten** der VOB/A sehen vor, dass **Bieter zu unterrichten** sind, deren Angebote **keinen Zuschlag** erhalten. Hierdurch sollen Bieter freie Kapazitäten für einen möglichen Zuschlag nicht länger als nötig vorhalten müssen. Der Gesetzgeber sieht ein gestaffeltes Verfahren vor. Bieter, deren Angebote ausgeschlossen worden sind und solche, deren Angebote nicht in die engere Wahl kommen, sollen unverzüglich unterrichtet werden. Die übrigen Bieter sind zu unterrichten, sobald der Zuschlag erteilt worden ist.

In der betrachteten Maßnahme „Energetische Sanierung Ennepetal – Gerüstbauarbeiten“ unter Ziffer 8.8.1 ist die Unterrichtung der unterlegenen Bieter nicht erfolgt. Die Vergabe stammt aus dem Jahr 2017. Zu diesem Zeitpunkt ist das Gebäudemanagement dieser Verpflichtung noch nicht nachgekommen. Laut Auskunft der Gebäudewirtschaft erfolgt die Verpflichtung der Unterrichtung der Bieter über einen etwaigen Ausschluss bzw. die Nichterteilung des Zuschlags in den jeweils unterschiedlichen Verfahrensschritten seit einigen Jahren ordnungsgemäß. Die Bieter werden somit auf dem aktuellen Stand gehalten.

8.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend²⁹. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

²⁹ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis nutzt für einen Großteil seiner Vergabeverfahren standardmäßig eine digitale Vergabeplattform. Der Kreis nutzt zwar keine Vergabemanagementsoftware, bedient sich aber eines Dokumentenmanagementsystems für die interne Vergabeabwicklung.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis wickelt bereits die meisten **Vergabeverfahren** über eine digitale Vergabeplattform ab, was wir ausdrücklich aus Gründen der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention befürworten.

Darüber hinaus nutzt der Kreis ein **Dokumentenmanagementsystem (DMS) zur Abwicklung eines digitalen Vergabeworkflows**. Auch wenn eine solche Lösung sicher nicht alle Vorteile einer Vergabemanagementsoftware bietet, ist sie sicherlich vorteilhafter als gar keine prozessbegleitende Unterstützung. Der Kreis sollte aber klären, ob er auch Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bieter-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertragsverwaltung über das DMS anbieten kann.

Eine spezielle Vergabemanagementsoftware böte zudem umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten für ein zentrales Controlling. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungsbeträgen.

Aus unserer Sicht nicht sinnvoll ist die Hybridaktenführung. Die Aktenführung dient dazu, das Verwaltungshandeln nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Bearbeitung eines Vorganges durch die Verwaltung soll also in der Hauptakte so dokumentiert sein, dass eine mit der Sache nicht vertraute Person nachvollziehen kann, wie und warum es zu den konkreten Verwaltungsentscheidungen gekommen ist³⁰. Innerhalb der Verwaltung ermöglicht die Nachvollziehbarkeit eines Vorganges qua Akte zunächst einmal, dass andere Behördenmitarbeitende als die Ursprünglichen die Sache (weiter) bearbeiten können. Das ist zum Beispiel dann erforderlich, wenn der bearbeitende Beschäftigte den Dienstposten wechselt, in den Ruhestand geht oder krank wird. Im Übrigen soll die Aktenführung das Verwaltungshandeln auch für Vorgesetzte, Aufsichts- und Prüfbehörden oder Gerichte kontrollierbar machen.

Dabei können Akten in Papierform oder in digitaler Form vorliegen. Mischformen, also Hybridakten, sind dabei zu vermeiden. Denn durch das Erfordernis zwischen den unterschiedlichen Medien hin- und herzuwechseln ist die Nachvollziehbarkeit eines Verwaltungsvorgangs deutlich erschwert.

Eine vollständige Hauptakte könnte der Kreis dadurch gewährleisten, dass er die wichtigsten Dokumente der Maßnahmenabwicklung ebenfalls der digitalen Vergabeakte zuordnet. Hierzu gehören beispielsweise die schriftliche Kommunikation zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber, Nachtragsangebote nebst Begründung und deren Beauftragung, Rechnungen, Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungsanzeigen. Diese Unterlagen liegen zumeist auch bereits digital als Anlage des E-Mail-Schriftverkehrs vor oder sie müssten ggf. eingescannt werden. Auch

³⁰ Siehe hierzu auch Ziffer 2 Verwaltungsvorschrift zur elektronischen Aktenführung in der Landesverwaltung nach dem E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie vom 2. August 2018

das Führen einer vollständigen Papier-Akte wäre denkbar. Dann müssten die wichtigsten Unterlagen des Ausschreibungsvorgangs, wie der Vergabevermerk, die Bieterkommunikation, das Submissionsergebnis, der Preisspiegel, die Zuschlagsentscheidung, die Beteiligung der Rechnungsprüfung und der Auftrag³¹ ausgedruckt und der Papierakte beigelegt werden. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Nachhaltigkeit halten wir die digitale Alternative für vorteilhafter. Hinzu kommt, dass Vorgänge dann auch jederzeit aus dem Homeoffice bearbeitet werden können.

8.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

- ➔ Die Beschaffungsstelle des Ennepe-Ruhr-Kreises übernimmt zurzeit keine Aufgaben beim Vergabewesen der kreisangehörigen Kommunen.

Wir haben festgestellt, dass einige Kreise im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Leistungen für kreisangehörige Kommunen erbringen, die keine eigene zentrale Vergabe- oder Beschaffungsstelle haben. Die Zusammenarbeit ist dann im Regelfall über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geregelt.

Beim Ennepe-Ruhr-Kreis gibt es im Zeitraum der Berichtserstellung keine generelle Vereinbarung mit einer kreisangehörigen Kommune zur Übernahme von Aufgaben im Vergabewesen. Es wurden diesbezüglich aber bereits Anbahnungsgespräche mit einzelnen kreisangehörigen Kommunen geführt. Ein Interesse seitens der kreisangehörigen Kommunen für die Unterstützung bei der Durchführung ihrer Vergabemaßnahmen konnte der Kreis dabei durchaus feststellen. Die Gespräche wurden zunächst solange zurückgestellt, bis die zentrale Vergabestelle vollumfänglich die Vergabeabwicklung für alle Organisationseinheiten im eigenen Hause übernommen hat.

Sollte sich der Kreis im Anschluss an die vollumfängliche Zentralisierung seiner Vergabestelle zukünftig auch für eine Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den kreisangehörigen Kommunen entscheiden, kann er hierzu u.a. eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung schließen.

³¹ Die Aufzählung ist nicht abschließend.

Ein Kreis 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,*
- *die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie*
- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Seitens der kreisangehörigen Kommunen empfehlen wir im Vorfeld rechtlich zu klären, ob die Art der Vereinbarung ausschreibungsfrei erfolgen kann. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Unterschiede zu beachten.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die zentrale Vergabestelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, entsprechend den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen nach der Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ggf. umsatzsteuerpflichtig werden.

8.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

➔ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine Korruptionsschutzbeauftragte ernannt, aber bisher keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Der Kreis hat vor mehreren Jahren eine Gefährdungsanalyse durchgeführt, die seitdem nicht aktualisiert wurde.

Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat der Kreis zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht ergriffen.

Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG)³² zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten des Landrats bis fünf Jahre nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellen- bzw. Gefährdungsanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat **keine Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption**. Es finden sich lediglich einige wenige Regelungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken sowie zum Verhalten bei Korruptionsverdacht unter Ziffer 13.7 der Allgemeinen Geschäftsanweisung (AGA) vom 11. Januar 2011.

Die Korruptionsschutzbeauftragte erarbeitet aber bereits parallel zur überörtlichen Prüfung den Entwurf für eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die in der Entwurfsbearbeitung befindliche Dienstanweisung zur Korruptionsprävention nun zeitnah fertigstellen und in Kraft setzen. Dabei sollte er die aktuellen Änderungen des KorruptionsbG mit einbeziehen.

Grundsätzlich dürfen Bedienstete im öffentlichen Dienst **keine Vergünstigungen** annehmen. Der Kreis kann jedoch **Ausnahmen** schaffen, die die Annahme mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Hiervon hat der Ennepe-Ruhr-Kreis unter Ziffer 13.7 Abs. 1 und 2 der AGA Gebrauch gemacht.

Hiernach gelten allgemein übliche Bewirtungen sowie die Annahme von geringwertigen Aufmerksamkeiten wie Massenwerbeartikeln als genehmigt.

Es bietet sich an, für die geringwertigen Werbeartikel sowie die Bewirtungen eine **Wertgrenze** in Höhe von beispielsweise 15 Euro festzulegen. Eine Wertgrenzenregelung kann das rechtssichere Handeln der Bediensteten unterstützen und dient im Zweifelsfall als Entscheidungshilfe.

Gemäß Ziffer 13.7 Abs. 3 der AGA sollen Beschäftigte in **Verdachtsfällen** unverzüglich ihre Vorgesetzte oder ihren Vorgesetzten sowie die Korruptionsschutzbeauftragte informieren.

³² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

Darüber hinaus sollte der Kreis die Kanäle benennen, über die ein Verdachtsfall gemeldet werden kann. Also beispielsweise per E-Mail, in einem vertraulichen Gespräch, telefonisch oder über einen dann noch zu erarbeitenden Vordruck.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine **Korruptionsschutzbeauftragte** benannt. Die aktuelle Beauftragte ist gleichzeitig die Leiterin der örtlichen Rechnungsprüfung und nimmt diese Funktion seit 2019 wahr. Für das wichtige Thema der Korruptionsprävention ist eine regelmäßige **Sensibilisierung** aller Beschäftigten empfehlenswert. So könnte die Korruptionsschutzbeauftragte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beispielsweise einmal jährlich über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention in Form einer (Online-)Schulung oder über eine Veröffentlichung in den kreisinternen Medien zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte seine Beschäftigten regelmäßig zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie fortlaufend für das Thema sensibilisieren.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die **korruptionsgefährdeten** und die besonders korruptionsgefährdeten **Bereiche** in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen.

Laut Auskunft der Korruptionsschutzbeauftragten hat das Sachgebiet Organisation und Personalentwicklung unter Beteiligung ihrer Vorgängerin gemeinsam mit den Sachgebietsleitungen vor einigen Jahren eine Gefährdungsanalyse vorgenommen.

Eine Gefährdungsanalyse sollte dabei 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 Mehraugen-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?

Um gesicherte Erkenntnisse zu erlangen, hat sich das Instrument der **Befragung** der Beschäftigten bewährt. Bei einer Befragung haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So erlangt der Kreis nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen. Die Befragung ermöglicht es den Beschäftigten auch, sich aktiv in den Prozess einzubringen

und mit der Thematik auseinanderzusetzen. Die Befragung kann auch digital beispielsweise über das Intranet erfolgen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen aktualisieren. Dabei empfehlen wir, die Bediensteten aktiv zu befragen und in den Evaluationsprozess einzubinden.

Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien des Kreises nach § 7 KorruptionsbG finden sich nicht in einer Dienstanweisung und auch nicht in der Ehrenordnung des Kreises. In der Ehrenordnung sind regelmäßig auch Befangenheitsregelungen für die Tätigkeiten im Kreistag sowie den Ausschüssen festgelegt.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat zwar eine Ehrenordnung, diese enthält aber nur Regelungen zu den Ehrungen der Kreistagsmitglieder.

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 ihrer Kreistagsmitglieder zu informieren, sollte dabei so gering wie möglich gehalten werden. Daher sind viele Kreise dazu übergegangen, die Offenlegung nach § 7 KorruptionsbG direkt über die Kreistagsinformationssysteme zu veröffentlichen³³. Diese Kreise bieten mit der Veröffentlichung auf ihren Internetseiten nicht nur ein Höchstmaß an Transparenz, sondern auch einen Beitrag zur Digitalisierung der Kreishäuser.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis holt nach eigenen Angaben die notwendigen Angaben nach § 7 KorruptionsbG zum Beginn einer Wahlperiode schriftlich von den Kreistagsmitgliedern ein. Diese Angaben werden aber nicht vollumfänglich und flächendeckend auf den persönlichen Karteikarten der Kreistagsmitglieder im Kreistagsinformationssystem veröffentlicht. Hier finden sich zurzeit der Berichtserstellung lediglich Angaben zum Beruf sowie zu den Gremienmitgliedschaften.

Für eine mögliche Einsichtnahme hatte der Kreis zu einem früheren Zeitpunkt auf seiner Homepage darauf hingewiesen, dass die Angaben der Mandatsträger während der Dienstzeiten im Kreishaus eingesehen werden können. Dieser Hinweis fehlte aber zum Zeitpunkt der Prüfung. Auf Nachfrage versicherte der Kreis, dass der Hinweis versehentlich vergessen wurde und zukünftig wiederaufgenommen werden soll.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten des Landrats jährlich zu erfassen und dem Kreistag anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand.

Der Landrat des Ennepe-Ruhr-Kreises legt die Abrechnung seiner Nebentätigkeiten dem Kreistag jährlich vor und veröffentlicht die Tätigkeiten auf der Homepage des Kreises. Zur Anzeigepflicht des Landrats verweist der Kreis noch auf den veralteten § 16 KorruptionsbG. Eine Aktualisierung sollte daher auch hier auf der Homepage erfolgen.

³³ Siehe beispielsweise der Kreis Mettmann, Rhein-Erft-Kreis und der Rheinisch-Bergische Kreis

➔ Empfehlung

Wir empfehlen, dass der Ennepe-Ruhr-Kreis die Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie den Nebentätigkeiten des Landrats verbindlich festlegt. Hierzu bietet sich beispielsweise eine Aufnahme in die künftige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention an.

Die **EU-Hinweisgeber-Richtlinie**³⁴ sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgeber-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgeber sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgeber darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe, beispielsweise die Presse, zu wenden.

Obwohl die Richtlinie eine nationale Umsetzung bis zum 17. Dezember 2021 vorschreibt, liegt zum Zeitraum der Berichtserstellung lediglich der Referentenentwurf der Bundesregierung vor. Ob die EU-Richtlinie an sich bereits konkret genug ist, um eine unmittelbare Wirkung auf die Kommunen zu entfalten, ist rechtlich umstritten.

Dem **Ennepe-Ruhr-Kreis** ist der Sachverhalt der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bereits bekannt. Vorkehrungen zu deren **Umsetzung sind noch nicht erfolgt**.

Eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der EU-Richtlinie auf die öffentliche Verwaltung ist bereits jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel die Einführung von geschützten Hinweisgebersystemen und das Einrichten eines vertraulichen Workflows. Hierbei ist zu beachten, dass Hinweisgeber Anspruch auf Aufklärung haben, wie mit ihren Hinweisen verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund der Hinweise erfolgt sind.

Der Referentenentwurf sieht für das Versäumnis des Einrichtens eines Hinweisgebersystems **Bußgelder von bis zu 20.000 Euro** vor.

Der Prozess des vertraulichen Workflows ist vorzugsweise zentral anzusiedeln. Hierfür bietet sich beispielsweise der Bereich Personal und Organisation unter Einbindung der Funktionsstelle für den Datenschutz sowie der Korruptionsschutzbeauftragten an.

³⁴ RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

8.5 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Beim Ennepe-Ruhr-Kreis gibt es keine verbindlichen Regelungen oder Musterverträge zur Durchführung von Sponsoringmaßnahmen.

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

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat **keine** verbindlichen **Regelungen** zur Durchführung von **Sponsoring**. Auch Muster-Sponsoringverträgen stehen den Fachbereichen nicht zur Verfügung. Dabei gibt es beim Kreis durchaus **praktische Sponsoring-Tatbestände** beispielsweise in den Bereichen Sport und Kultur.

Eine Sponsoring-Maßnahme kann zum Beispiel die von Privaten zur Verfügung gestellte Lernsoftware an Schulen oder die Unterstützung durch Private bei der Durchführung von Kultur-, Sport- und Musikveranstaltungen sein. Als Gegenleistung verspricht sich der Sponsoringgeber eine öffentlichkeitswirksame Aufmerksamkeit für seine Leistung. Diese erfolgt beispielsweise durch Nennung der Sponsoren bei öffentlichen Veranstaltungen oder Presseterminen oder Aufstellen von Hinweistafeln etc.

Ein **Sponsoringvertrag** sollte für den Kreis grundsätzlich **kostenneutral** sein. Falls Nebenkosten nicht vermeidbar sind, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen.

Darüber hinaus ist jeder Sponsoringvertrag **zeitlich** zu **befristen**. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Der Vertrag sollte zudem eine **Kündigungsklausel** sowie eine **Folgekostenregelung** enthalten. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte der Kreis ausschließen.

Bei Sponsoringverträgen sollte der Kreis zudem die **Haftung begrenzen**. Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors kann der Kreis damit ausschließen. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind zum Beispiel die Beschädigung oder Zerstörung einer zur Verfügung gestellten Sache. Möglich ist auch die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Zur Vermeidung nachträglicher Belastungen des Kreishaushalts durch Steuernachforderungen sollte der Kreis die **steuerlichen Auswirkungen** eines Sponsorings in die Kalkulation der benötigten Sponsoringleistung einbeziehen. Daher sollten Sponsoringaktivitäten stets unter Beteiligung bzw. **Abstimmung** mit dem Sachgebiet **Finanzen** erfolgen.

Zur Vermeidung des Anscheins der Befangenheit der kommunalen Verwaltung sollte jede Form der finanziellen Unterstützung kommunalen Handelns für die Öffentlichkeit erkennbar und nachvollziehbar sein. Eine vollständige **Transparenz** des Umfangs und der Art des Sponsorings ist daher dringend zu empfehlen. Der Kreis sollte daher dem Kreistag bis zum 30. Juni des Folgejahres einen **Bericht** über alle Sponsoringaktivitäten vorlegen. Für eine maximale **Transparenz** bietet es sich zudem an, den Bericht zusätzlich auf der Homepage veröffentlichen.

Für ergänzende Regelungen zum Sponsoring kann der Kreis auf die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW zurückgreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 3 findet sich zudem ein **Muster-Sponsoringvertrag**.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte verbindliche Regelungen zum Sponsoring festlegen und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem der Haftungsausschluss und die Vorabbeteiligung des Sachgebietes für Finanzen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis in einer Dienstanweisung regeln.

8.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Auch in den kommenden Jahren besteht weiterhin Investitionsbedarf. Allerdings haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich deutlich verschlechtert. Umso wichtiger ist es, dass die Kreise die verfügbaren Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich einsetzen. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

➔ **Feststellung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es gibt aber bereits vielversprechende Elemente eines Bauinvestitionscontrollings.

Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Ein Kreis sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte er unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat noch kein vollumfängliches Bauinvestitionscontrolling eingerichtet, auch eine Dienstanweisung zur Regelung eines Bauinvestitionscontrollings gibt es noch nicht. Das Gebäudemanagement setzt aber schon einige Ansätze eines Bauinvestitionscontrollings um, auf die der Kreis weiter aufbauen kann.

Nach der Bedarfsfeststellung in den Fachbereichen bezieht das Gebäudemanagement zu Beginn der geplanten Baumaßnahmen **unterschiedliche Interessengruppen** mit ein. Hierzu zählen beispielsweise eine Lenkungsgruppe, die Schulverwaltung, das Sachgebiet Finanzen, die Rechnungsprüfung, das Schulamt, die Abteilung ADV sowie das Technische Gebäudemanagement bei einer Schulbaumaßnahme. Neben dem Verwaltungsvorstand werden zudem die politischen Gremien wie die fachlich zuständigen Ausschüsse und der Kreistag bei den Haushaltsberatungen über die anstehenden Bau-Projekte informiert und einbezogen. Die Fachausschüsse erhalten darüber hinaus auch Möglichkeiten zur Alternativauswahl, zum Beispiel bezüglich der Heizungsart.

Für die umfassenden und großvolumigen Bauleistungen zur Brandschutzsanierung der kreiseigenen Schulen, erarbeitete der Kreis einen **Leitfaden** zur standardisierten Abwicklung der hier von betroffenen Vergabeverfahren.

Nachhaltigkeitsaspekte, wie Überlegungen zum Klimaschutz, spielen in der jüngsten Vergangenheit nach Auskunft der Gebäudewirtschaft eine immer größere Rolle. Dementsprechend fordert der Kreis auch verstärkt die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei den zu erarbeitenden Potenzialanalysen. Photovoltaikanlagen und Dachbegrünungen sind beispielhafte Aspekte, die als Kriterien für nachhaltiges Bauen hier Berücksichtigung finden. Das neue Gefahrenabwehrzentrum soll umfassend unter Nachhaltigkeitskriterien gebaut werden. Hierfür ermittelt der Kreis erstmalig die Lebenszykluskosten bis zum Rückbau des Gebäudes. Im Jahr 2016 wurde der Ennepe-Ruhr-Kreis zudem mit dem European Energy Award in Silber als Europäische Energie- und Klimaschutzkommune ausgezeichnet. Der European Energy Award erfasst und bewertet durchgeführte und geplante Aktivitäten zum Klimaschutz.

Nach der Durchführung der Vergabeverfahren durch die Beschaffungsstelle unter Hinzuziehung eines externen Beratungsbüros, begleiten die Projektverantwortlichen die Maßnahmen kontinuierlich dem Baufortschritt entsprechend. Die Projektleiter führen Statusberichte über Kosten, Termine und Qualitätsstandards, die sie monatlich fortschreiben. Der Bauausschuss tagt monatlich, um über die Baufortschritte zu beraten. Fallen über- oder außerplanmäßige Ausgaben an, erhält der Kreistag eine entsprechende Information und Entscheidungsvorlage.

Der Kreis nimmt auch bereits eine Priorisierung der Baumaßnahmen vor und schreibt diese aktualisiert fort. Dies ist wichtig, da sich nur eine bestimmte Anzahl von Baumaßnahmen mit dem bestehenden Personal begleiten lassen. Das heißt, plant der Kreis mehr Baumaßnahmen, als

er mit dem vorhandenen Personal umsetzen bzw. begleiten kann, sind Verzögerungen und Kostensteigerungen oft unvermeidbar.

Ein vollumfängliches Bauinvestitionscontrolling³⁵ umfasst darüber hinaus eine systematische Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfung unter Einbeziehung der Demografie. Zudem sollten die Ziele des Projekts, seine Notwendigkeit, die Folgekosten, die Dringlichkeit und die Vereinbarkeit mit gesamt kommunalen Interessen formuliert werden. Und nicht zuletzt sollte ein Bauinvestitionscontrolling den gesamten Lebenszyklus bis hin zum Rückbau eines geplanten Baus berücksichtigen, so wie der Kreis dies für das neue Gefahrenabwehrzentrum zurzeit erarbeitet.

Abschließend gehört zu einem vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ein Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich. Hierbei geht es um die notwendige Erfolgskontrolle bei der Fertigstellung von Baumaßnahmen. Konnten die zu Beginn der Maßnahme festgelegten Standards erfüllt werden? Wurde der Kostenrahmen eingehalten und falls nicht, woran lag dies? Gab es Besonderheiten oder Probleme in der Projektsteuerung, die künftig optimiert werden können?

Laut Auskunft des Gebäudemanagements erfüllen die oben beschriebene Statusberichte die Anforderungen an ein solches Berichtswesen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis ein vollumfängliches Bauinvestitionscontrolling zumindest bei kostenintensiven, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Bau-Maßnahmen anwenden.

Die bereits weitreichenden Ansätze, die der Kreis schon jetzt verfolgt, sollte er konsequent ausbauen, um das mögliche Steuerungspotenzial vollumfänglich nutzen zu können. Ein zentrales und systematisch eingebundenes sowie durch eine Dienstanweisung verbindliches Bauinvestitionscontrolling ist hierbei maßgeblich.

→ Empfehlung

Der Kreis sollte die bereits bestehenden guten Steuerungselemente in der Bauverwaltung zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

8.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis ein neues Vergabeverfahren durchführen³⁶. 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

³⁵ siehe hierzu auch den KGSt-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“

³⁶ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Ennepe-Ruhr-Kreis vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

8.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

➔ Feststellung

Die Abweichungen vom Auftragswert liegen beim Ennepe-Ruhr-Kreis im Vergleichsjahr 2020 knapp unter dem dritten Viertelwert und damit bei der Hälfte der Kreise mit den höchsten Abweichungsquoten. Auftragsänderungen bei den Baumaßnahmen haben dabei einen deutlichen Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.

Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen ab 75.000 Euro.

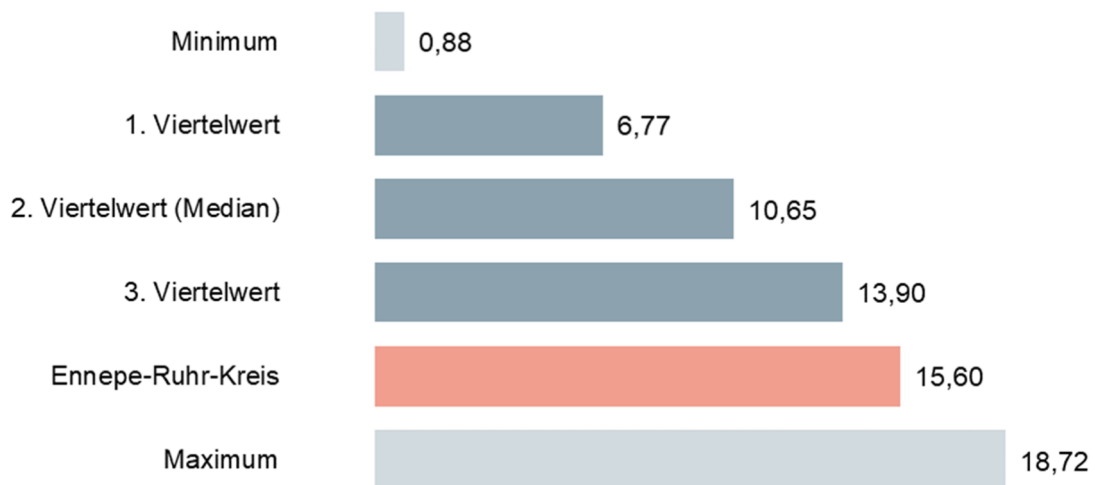
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021³⁷

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	47.513.338,34	
Abrechnungssummen	49.186.060,69	
Summe der Unterschreitungen	2.923.721,47	6,15
Summe der Überschreitungen	4.596.443,82	9,67
Summe der Abweichungen insgesamt	7.520.165,29	15,83

Im Vergleichsjahr 2020 hat der **Ennepe-Ruhr-Kreis** 49 Maßnahmen ab 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von gut zwei Millionen Euro bei einer Gesamt-Auftragssumme von gut 13 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Ennepe-Ruhr-Kreis damit wie folgt ein.

³⁷ bis einschließlich 02. September 2021

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einer Abweichungsquote von gut 15 Prozent liegt der Ennepe-Ruhr-Kreis im Vergleichsjahr 2020 zwischen dem zweiten und dem dritten Viertelwert und weist damit eine vergleichsweise erhöhte Abweichungsquote auf. Im Folgejahr 2021 liegt der Kreis bei einer leicht niedrigeren Abweichungsquote von gut 14 Prozent.

Bei der Analyse der höchsten Abweichungen fällt auf, dass in den Jahren 2020 und 2021 vor allem Dienstleistungen herausstechen, die in Bezug zur Corona-Pandemiebewältigung standen. Es finden sich aber auch in allen drei Betrachtungsjahren einzelne sehr hohe Abweichungen bei den Baumaßnahmen, die die Abweichungsquote negativ beeinflussten.

Auftragsänderungen haben im Ennepe-Ruhr-Kreis somit einen spürbaren Einfluss auf die tatsächlichen Kosten der Maßnahmen.

Auftragsänderungen im Bauwesen können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann der Kreis Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Änderungsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis im Vorfeld der Maßnahmen. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Änderungen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte so sorgfältig und detailliert wie möglich erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsänderungen begrenzen zu können. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Abschnitt 8.6 Bauinvestitionscontrolling.

→ **Empfehlung**

Hohe Auftragsänderungen sollte der Kreis nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.

8.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

In der BGA Vergabe hat der Ennepe-Ruhr-Kreis Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine zentrale Auswertung hinsichtlich der Anzahl und der Höhe der Nachträge nimmt die Rechnungsprüfung in ihren jährlichen Berichten vor.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat Regelungen für die Nachtragsabwicklung unter Ziffer 25 der BGA Vergabe aufgeführt. Bei allen Änderungen vom Auftragswert ist die zentrale Vergabestelle zu beteiligen, wenn die unter Ziffer 6 benannten Wertgrenzen für Direktaufträge durch den Hauptauftrag einschließlich der Nachträge überschritten wird.

Die Wertgrenze in Höhe von 5.000 Euro netto für Direktaufträge unter Ziffer 6 der BGA Vergabe passte der Kreis mit der Hausmitteilung vom 08. Juli 2020 den kommunalen Vergabegrundsätzen entsprechend auf 15.000 Euro und mit Hausmitteilung vom 13. Januar 2022 auf 25.000 Euro netto an.

Daraus folgt, dass sich nicht nur der Betrag für die Durchführung eines Direktauftrages auf zurzeit 25.000 Euro netto erhöht hat, auch Auftragsänderungen müssen nun erst dann der zentralen Vergabestelle vorgelegt werden, wenn ein Gesamtbetrag von 25.000 Euro erreicht wird.

Wie mit Folgenachträgen nach Erreichen der Wertgrenze zu verfahren ist, wird aus der BGA Vergabe nicht abschließend deutlich. Laut Auskunft der zentralen Vergabestelle müssten weitere Auftragsänderungen nach Erreichen der Wertgrenze ebenfalls vorgelegt werden. Dies sollte zur Klarstellung in der BGA Vergabe sprachlich konkretisiert werden.

Unabhängig davon sind Auftragsänderungen ab 5.000 Euro netto bei Bauleistungen bzw. ab 3.000 Euro netto bei allen anderen Leistungen gemäß Ziffer 21.3 der BGA Vergabe vor Auftragserteilung der Rechnungsprüfung vorzulegen. Da die zentrale Vergabestelle gemäß Ziffer 25.4 der BGA für die Weiterleitung der Nachträge an die Rechnungsprüfung zuständig ist,

müsste sie diese zuvor von den die Maßnahmen begleitenden Fachbereichen erhalten. Laut Auskunft der zentralen Vergabestelle geht diese davon aus, dass sie von den begleitenden Fachbereichen alle maßgeblichen Auftragsänderungen erhält. Bei den Fachbereichen, die auch die Hauptaufträge selbst abwickeln, fehlen ihr indes die erforderlichen Kenntnisse hierzu. Hierbei stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, wenn die zentrale Vergabestelle Nachtragsverfahren bearbeitet, bei denen sie im Hauptverfahren nicht beteiligt ist. Ziel sollte also auch hier zunächst die Zentralisierung aller Vergabeverfahren und anschließend auch der zugehörigen Nachtragsverfahren sein.

Da die Fachbereiche alle Aufträge und somit auch Nachtragsaufträge ab 1.000 Euro in einer Excel-Datei erfassen und der Rechnungsprüfung vorlegen müssen, würden fälschlicherweise nicht gemeldete Nachträge bei der dortigen Durchsicht auffallen und entsprechend gerügt werden.

→ Empfehlung

Die Vorlage- und Beteiligungspflichten bei Auftragsänderungen sollten konkretisiert, möglichst harmonisiert und den aktuellen Wertgrenzen entsprechend angepasst werden.

Gemäß Ziffer 25.3 der BGA Vergabe prüft die zentrale Vergabestelle die ihr vorgelegten Nachtragsaufträge vergaberechtlich. Hierzu erstellt der Fachbereich eine Tabelle, aus der die Abweichungen positions- und wertmäßig erkennbar sind. Die Ursache des Nachtrags ist anzugeben. Die Pflicht zur schriftlichen Begründung und Auflistung der jeweiligen Abweichungen sowie die vergaberechtliche Prüfung der zentralen Vergabestelle ist aus Sicht der gpaNRW sinnvoll und vorbildlich.

Die Einbindung der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung in den Nachtragsworkflow ist aus vergaberechtlicher Sicht wichtig, da der Umfang der Auftragsänderungen einer Maßnahme einer rechtlichen Wertung bedarf. Denn die Vergabevorschriften definieren verschiedene Wertgrenzen für die Feststellung, ob eine Auftragsänderung wesentlich ist und damit die Pflicht zur Neuausschreibung besteht³⁸.

Die Rechnungsprüfung nimmt bereits eine Auswertung zur Anzahl und Höhe der ihr vorgelegten Nachträge in den jährlichen Gesamtberichten vor. Diese Daten könnte die Rechnungsprüfung der zentralen Vergabestelle zur Verfügung stellen. Intern könnte der Kreis die Angaben zu den Nachträgen noch erweitern und zum Beispiel um die beteiligten Unternehmen ergänzen. Darüber ließe sich dann ein Nachtragsmanagement für weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien generieren. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch zur Korruptionsprävention an und sollte mit einem Bauinvestitionscontrolling gekoppelt erfolgen. Sollte der Kreis den Empfehlungen der gpaNRW folgen und die Aufgaben der zentralen Vergabestelle ausweiten, bietet sich die Prüfung der Auskömmlichkeit des vorhandenen Personals anhand einer analytischen Stellenbemessung an.

→ Empfehlung

Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen zentral zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört neben der Analyse der Anzahl und Höhe der Nachträge auch die Auswertung hinsichtlich der Ursache und beteiligter Unternehmen.

³⁸ siehe beispielsweise § 132 GWB in Verbindung mit § 22 VOB/A – EU, § 47 Abs. 2 UVgO

Gemäß Ziffer 25.5 der BGA Vergabe sind Nachtragsaufträge schriftlich zu erteilen. Die Unterschriftsbefugnis richtet sich nach dem Hauptauftrag. Unvermeidliche mündliche Aufträge sind unverzüglich schriftlich nachzuholen.

8.8 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 Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese ist noch nicht vollumfänglich für alle Bereiche der Kreisverwaltung zuständig. Aktuell plant der Kreis, die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Vergabestelle auszuweiten. Die wesentlichen Regelungen für eine ordnungsgemäße Abwicklung der Vergabeverfahren sind in einer Geschäftsanweisung zusammengefasst.	271	E1.1	Zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabemaßnahmen sowie zur bestmöglichen Korruptionsprävention sollte der Kreis die bestehende zentrale Vergabestelle für die Durchführung der Auftragsvergaben aller Fachbereiche ab zu bestimmenden Wertgrenzen ausbauen.	273
			E1.2	Es ist für die am Vergabeprozess beteiligten Beschäftigten von Vorteil, wenn die maßgeblichen Wertgrenzen anlassbezogen aktualisiert für die verschiedenen Vergabearten in einer Anlage zur BGA Vergabe ausgewiesen sind.	273
			E1.3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in der BGA Vergabe aufnehmen und die Bedarfsstellen für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.	274
			E1.4	Der Kreis sollte die in der BGA Vergabe avisierte Evaluation der Geschäftsanweisung sowie der Abläufe im Vergabeverfahren zeitnah nachholen. Dabei sollte er auch die Empfehlungen der gpaNRW zum Vergabewesen mitberücksichtigen.	275
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist in das Vergabeverfahren vor der Auftragserteilung ab niedrigen Wertgrenzen eingebunden. Die Beteiligung der Rechnungsprüfung ist in der BGA Vergabe geregelt.	275	E2.1	Der Vergabevorschlag sollte der örtlichen Rechnungsprüfung fachlich abgestimmt und zusammen mit dem unterzeichneten Auftragsentwurf zur Prüfung vorgelegt werden.	276
			E2.2	Durch eine zusätzliche Einbindung der Rechnungsprüfung vor der Bekanntgabe der Ausschreibung könnte der Kreis die Rechtssicherheit seiner Vergabeverfahren erhöhen.	276

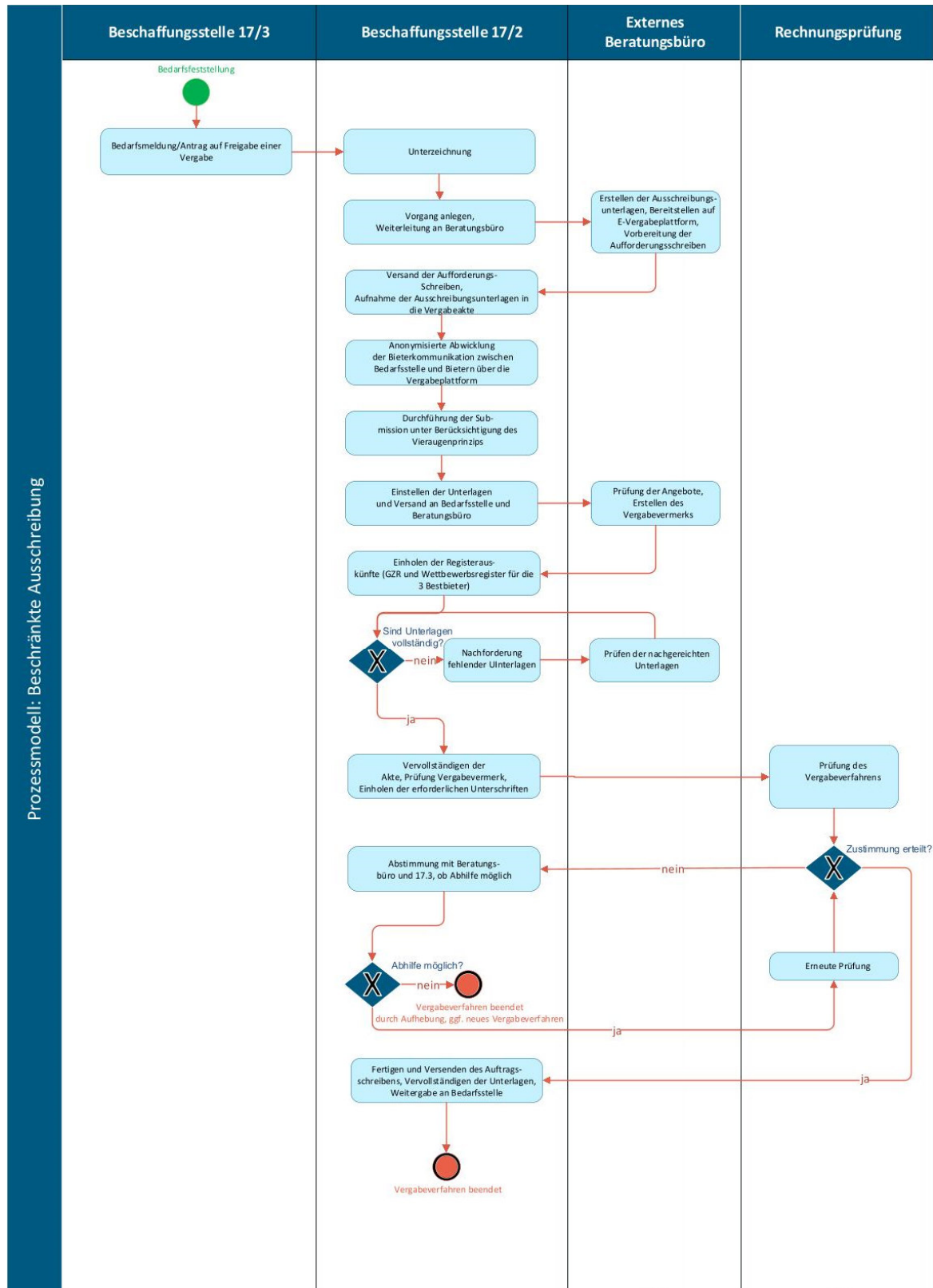
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.3	Der Kreis sollte verbindlich festlegen, dass die Fachbereiche die Rechnungsprüfung über Abnahmetermine informieren. Die Rechnungsprüfung kann dann zur Bündelung des technischen Sachverständes stichprobenhaft an den Terminen teilnehmen.	276
F3	Der Kreis führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen mit Ausnahme der Veröffentlichungspflichten gemäß der VOB/A rechtssicher durch.	277	E4.2	Zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe, bei beschränkten Ausschreibungsverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen, bietet sich eine Ergänzung in der BGA Vergabe an.	279
F4	Der Kreis nimmt bei beschränkten Ausschreibungen von Baumaßnahmen ab den vorgegebenen Wertgrenzen nicht immer die Veröffentlichungen gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A (Ex-Ante-/Ex-Post-Veröffentlichungen) vor.	277	E4.1	Der Kreis sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 3 und 4 VOB/A vor und nach der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.	278
Allgemeine Korruptionsprävention					
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine Korruptionsschutzbeauftragte ernannt, aber bisher keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Der Kreis hat vor mehreren Jahren eine Gefährdungsanalyse durchgeführt, die seitdem nicht aktualisiert wurde. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat der Kreis zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht ergriffen.	283	E5.1	Der Kreis sollte die in der Entwurfsbearbeitung befindliche Dienstanweisung zur Korruptionsprävention nun zeitnah fertigstellen und in Kraft setzen. Dabei sollte er die aktuellen Änderungen des KorruptionsbG mit einbeziehen.	284
			E5.2	Der Kreis sollte seine Beschäftigten regelmäßig zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie fortlaufend für das Thema sensibilisieren.	285
			E5.3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Gefährdungsanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen aktualisieren. Dabei empfehlen wir, die Bediensteten aktiv zu befragen und in den Evaluationsprozess einzubinden.	286
			E5.4	Wir empfehlen, dass der Ennepe-Ruhr-Kreis die Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie den Nebentätigkeiten des Landrats verbindlich festlegt. Hierzu bietet sich beispielsweise eine Aufnahme in die künftige Dienstanweisung zur Korruptionsprävention an.	287

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.5	Der Kreis sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	288
Sponsoring					
F6	Beim Ennepe-Ruhr-Kreis gibt es keine verbindlichen Regelungen oder Musterverträge zur Durchführung von Sponsoringmaßnahmen.	288	E6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte verbindliche Regelungen zum Sponsoring festlegen und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem der Haftungsausschluss und die Vorabbeteiligung des Sachgebietes für Finanzen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis in einer Dienstanweisung regeln.	289
Bauinvestitionscontrolling					
F7	Der Ennepe-Ruhr-Kreis betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es gibt aber bereits vielversprechende Elemente eines Bauinvestitionscontrollings.	289	E7	Der Kreis sollte die bereits bestehenden guten Steuerungselemente in der Bauverwaltung zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.	291
Nachtragswesen					
F8	Die Abweichungen vom Auftragswert liegen beim Ennepe-Ruhr-Kreis im Vergleichsjahr 2020 knapp unter dem dritten Viertelwert und damit bei der Hälfte der Kreise mit den höchsten Abweichungsquoten. Auftragsänderungen bei den Baumaßnahmen haben dabei einen deutlichen Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.	292	E8	Hohe Auftragsänderungen sollte der Kreis nach Abschluss der Maßnahmen analysieren und die daraus gezogenen Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Maßnahmen nutzen.	294
F9	In der BGA Vergabe hat der Ennepe-Ruhr-Kreis Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine zentrale Auswertung hinsichtlich der Anzahl und der Höhe der Nachträge nimmt die Rechnungsprüfung in ihren jährlichen Berichten vor.	294	E9.1	Die Vorlage- und Beteiligungspflichten bei Auftragsänderungen sollten konkretisiert, möglichst harmonisiert und den aktuellen Wertgrenzen entsprechend angepasst werden.	295
			E9.2	Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen zentral zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört neben der Analyse der Anzahl und Höhe der Nachträge auch die Auswertung hinsichtlich der Ursache und beteiligter Unternehmen.	295

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Maßnahmenbetrachtung					
F10	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Ennepe-Ruhr-Kreises entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen. Die Dokumentation der Verfahren ist nicht immer ausreichend. Die Beteiligungspflicht der örtlichen Rechnungsprüfung wurde nicht in allen Fällen eingehalten. Erforderliche Informations- und Veröffentlichungspflichten bei beschränkten Ausschreibungen hält der Kreis überwiegend nicht ein.				
F11	Der Kreis hat die Informationspflichten gemäß § 19 Abs. 1 VOB/A nicht erfüllt.		E11	Der Kreis sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen. Für Gewerke, bei denen eine gesicherte Abgabe von mindestens drei Angeboten über eine beschränkte Ausschreibung voraussichtlich nicht zu erwarten ist, sollte der Kreis den Wettbewerb durch später terminierte Durchführungszeiten, die Durchführung der Ex-Ante-Veröffentlichung oder durch die Wahl einer öffentlichen Ausschreibungsart erweitern.	
F12	Der Kreis hat die Prüfung der Angemessenheit des wirtschaftlichsten Angebots nicht in der Vergabeakte dokumentiert.		E12	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen für Bauleistungen sollte der Kreis die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen und die Angemessenheit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren. Lässt sich die Angemessenheit eines besonders hohen oder niedrigen Preises nicht begründen, darf er den Zuschlag nicht auf ein solches Angebot erteilen.	
F13	Aus den vorgelegten Unterlagen ist nicht ersichtlich, dass der Kreis den unterlegenen Bieter gemäß § 19 Abs. 1 VOB/A unterrichtet hat.		E13	Der Kreis sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter gemäß § 19 Abs. 1 VOB/A stets durchführen, damit diese ihre Kapazitäten anderweitig einplanen können.	
F14	Auf Grund der Aktenlage ist nicht zu erkennen, dass die Rechnungsprüfung vor der Beauftragung der Nachträge beteiligt wurde.		E14	Der Kreis sollte darauf achten, dass er das Versanddatum auf den Auftragsschreiben vermerkt. So kann er den Nachweis führen, dass die Rechnungsprüfung der BGA Vergabe gemäß vor der Auftragserteilung beteiligt wurde.	
F15	Der Kreis schloss Nebenangebote ohne weitere Begründung aus.		E15	Nebenangebote sollte der Kreis möglichst zulassen. Dies kann sich positiv auf die Wirtschaftlichkeit und die Einbeziehung innovativer Entwicklun-	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				gen im Baubereich auswirken. Wenn die Maßnahme im Einzelfall die Zulassung von Nebenangeboten nicht zulässt, sollte der Kreis dies individuell und maßnahmenbezogen begründen.	
F16	Bei den Nachtragsbeauftragungen mangelt es teilweise an einer nachvollziehbaren Begründung.		E16	Der Kreis sollte Auftragsänderungen stets nachvollziehbar in der Vergabeakte begründen.	
F17	Trotz deutlicher Abweichung des Bestangebots zur Kostenschätzung hat sich der Kreis nicht noch einmal die Auskömmlichkeit der Preise bestätigen lassen.		E17	Der Kreis sollte bei der Prüfung der Angemessenheit der Preise neben dem Preisabstand zwischen dem preisgünstigsten und dem zweitgünstigsten Bieter auch die Abweichung der Angebotssumme von der Kostenschätzung hinterfragen und nachvollziehbar dokumentieren. Vorliegend hätte sich der Kreis die Auskömmlichkeit der Preise noch einmal bestätigen lassen können.	
F18	Die Beteiligung der Rechnungsprüfung ist in der Vergabeakte nicht dokumentiert und konnte auch nicht in allen Fällen nachgewiesen werden.		E18	Der Kreis sollte die Fachbereiche regelmäßig auf die Beteiligungspflichten der Rechnungsprüfung aus der BGA Vergabe hinweisen und deren Einhaltung sicherstellen.	
F19	Die Abweichung der Schlussrechnung von der Auftragssumme ist nicht nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentiert.		E19	Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab und erschließt sich die Abweichung nicht aus den dokumentierten Auftragsänderungen, sollte der Kreis die Gründe für die Abweichung transparent und nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren. Darüber hinaus bietet sich eine Analyse über einen Soll-Ist-Vergleich an, um ähnliche Planungen zukünftig verlässlicher gestalten zu können.	

**Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bau-
leistung**



9. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

9.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises 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

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die Aufgaben der Erhaltung der Kreisstraßen an den Landesbetrieb Straßen.NRW sowie an die Städte Gevelsberg und Hattingen im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen vergeben. Damit verbunden ist auch die Übertragung der Verkehrssicherungspflicht. Der Anteil, der an Straßen.NRW vergeben ist, bildet dabei den größten Teil ab.

Die grundlegenden Daten zu den Kreisstraßen liegen dem Ennepe-Ruhr-Kreis nicht vor. Hierzu gehören insbesondere die Flächendaten Kreisstraßen. Die Höhe der Aufwendungen sind dem Ennepe-Ruhr-Kreis bekannt, allerdings liegt eine detaillierte Aufschlüsselung der konkreten Verwendung nicht vor. Eine wirtschaftliche Steuerung des Bereiches ist auf dieser Grundlage nicht möglich. Auch wenn der Ennepe-Ruhr-Kreis unter den NRW-Kreisen die zweitkleinste Gebietsfläche und das kleinste Straßennetz aufweist sowie den überwiegenden Teil der Aufgaben vergeben hat, sollten dem Kreis die wesentlichen Informationen vorliegen. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten u.a. in den Bereichen Straßendatenbank und Kostenrechnung sowie durch die Bildung von Kennzahlen.

Auch fehlen dem Kreis aktuelle Informationen zum Zustand der Kreisstraßen. Die letzte Zustandserfassung wurde im Jahr 2012 durchgeführt. Danach befanden sich bereits mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Es ist davon auszugehen, dass sich der Zustand seitdem weiter verschlechtert hat. Eine neue Zustandserfassung wird aktuell von Straßen.NRW geplant und soll im kommenden Jahr (2024) durchgeführt werden.

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 hat sich das Vermögen der Verkehrsflächen bis 2020 um über 17 Mio. Euro auf 27 Mio. Euro verringert. Dies entspricht einem Rückgang von ansatzweise 40 Prozent. In den letzten Jahren hat der Ennepe-Ruhr-Kreis keine (Re-)Investitionen in seine Verkehrsflächen getätigt. Als investive Maßnahmen sind seit Jahren unter anderem der Bau von Versickerungsbecken an der K2 sowie der barrierefrei Ausbau von Bushaltestellen vorgesehen. Die Umsetzung scheitert allerdings nicht an der Bereitstellung von Geldern durch den Ennepe-Ruhr-Kreis, sondern an den Kapazitäten von Straßen.NRW.

Die für die überörtliche Prüfung notwendigen Flächendaten und Aufwendungen hat die gpaNRW auf Grundlage einer Aufstellung von Straßen.NRW ermittelt.

Danach liegen die Unterhaltungsaufwendungen mit durchschnittlich 0,86 Euro je qm unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm.

Unter Berücksichtigung dieser Einflussfaktoren ist hier durchaus ein Risiko zu erkennen, dem der Ennepe-Ruhr-Kreis entgegensteuern sollte.

Straßenbegleitgrün

Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns ist ebenfalls vollständig an den Landesbetrieb Straßen.NRW vergeben. Der Ennepe-Ruhr-Kreis setzt keine messbaren Stellanteile für die Steuerung der Unterhaltung ein. Auch hier liegen dem Kreis keine Informationen zu Flächen und Aufwendungen vor. Die notwendigen Daten hat die gpaNRW ebenfalls aus einer Aufstellung von Straßen.NRW ermittelt. Für eine zielgerichtete Steuerung müsste der Kreis zunächst seine Datengrundlagen verbessern.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sind vergleichsweise niedrig. Allerdings ist die Pflegeintensität gering und der Pflegezustand stellenweise mangelhaft.

9.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

9.3 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).

9.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Beim **Ennepe-Ruhr-Kreis** ist die Abteilung 80 – Kreisentwicklung, Planung und Mobilität zuständig für den Bereich Verkehrsflächen. Innerhalb der Abteilung ist das Sachgebiet 80/2 – Räumliche Planung und Bauaufsicht verantwortlich. Die Abteilung 80 ist dem Fachbereich II zugeordnet.

→ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) sowie den Städten Gevelsberg und Hattungen abgeschlossen. Diese beinhaltet die bauliche und betriebliche Erhaltung sowie den Um-

Aus- und Neubau von rund 50 km Kreisstraßen. Bezüglich der Aufgaben und Pflichten besteht beim Kreis Optimierungsbedarf.

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.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat bereits in den 1990er Jahren öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) und sowie den kreisangehörigen Städten Gevelsberg (hier bereits 1962) und Hattingen abgeschlossen. Diese beinhalten die bauliche und betriebliche Erhaltung von insgesamt rund 50 km Kreisstraßen. Dabei nimmt die Vereinbarung mit Straßen.NRW mit über 46 Straßenkilometern den größten Part ein.

Gemäß Ziffer 1 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit Straßen.NRW sind insbesondere folgende Aufgaben übertragen:

- Unterhaltung von Kreisstraßen,
- Verwaltung von Kreisstraßen,
- Umbau, Ausbau und Erneuerung von Kreisstraßen sowie
- Neubau von Kreisstraßen nach den Vorgaben des Kreises.

Die Vereinbarungen mit den Städten Gevelsberg und Hattingen beziehen sich in der Hauptsache auf die laufende Unterhaltung der entsprechenden Flächen.

Weiterhin ist auch die Ausübung der Verkehrssicherungspflicht für die betroffenen Kreisstraßen vergeben. Allerdings obliegt dem Ennepe-Ruhr-Kreis als Baulastträger weiterhin die Verantwortung für das Kreisstraßennetz und damit auch die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Dazu gehört die Einflussnahme auf Maßnahmen und Abnahmen der erbrachten Leistungen.

Die vorliegenden Vereinbarungen enthalten derzeit keine konkreten Qualitäts- und Quantitätsstandards. Dies zeigt sich auch an den erbrachten bzw. nicht erbrachten Leistungen insbesondere im investiven Bereich sowie beim Straßenbegleitgrün (siehe entsprechende Abschnitte 9.3.4.3 und 9.4 in diesem Berichtsteil). Nach eigener Aussage sieht der Kreis hier deutlichen Optimierungsbedarf.

Eine Definition und vertragliche Festlegung dieser Standards ist sinnvoll und notwendig. Die Einhaltung dieser Standards ist wiederum vom Ennepe-Ruhr-Kreis 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**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte konkrete und messbare Qualitäts- und Quantitätsstandards mit den Auftragnehmern definieren und vertraglich festhalten. Die erbrachten Leistungen sollte der Kreis prüfen.

Für die Unterhaltung und Verwaltung der Kreisstraßen ist zwischen den drei Vertragsparteien eine Gesamtkostenpauschale je Straßenkilometer vereinbart. Diese wird regelmäßig aktualisiert. Die Aufgaben sind in entsprechenden Anlagen zur Vereinbarung geregelt. Diese betreffen insbesondere die betriebliche Erhaltung sowie die Instandhaltung. Instandsetzungen sowie die weiteren o.g. Aufgaben werden auf besondere Anforderung und gegen Rechnungsstellung erbracht.

Daneben sind weitere Leistungen wie z. B. die Straßenreinigung oder erweiterter Winterdienst ebenfalls vergeben, die von der gpaNRW im Zuge dieser überörtlichen Prüfung nicht analysiert werden.

9.3.1.1 Datenlage

➔ Feststellung

Die Datenlage beim Ennepe-Ruhr-Kreis ist nicht ausreichend, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** konnte die für diese Prüfung erforderlichen Daten überwiegend nicht zur Verfügung stellen. Die entsprechenden Daten liegen dem Kreis nicht vor.

Zur Ermittlung der Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung ermittelte der Landesbetrieb Straßen.NRW auf Anforderung der gpaNRW aus der eigenen Kostenrechnung die jeweiligen Ist-Kosten-Anteile an der vereinbarten Kilometerpauschale. Diese Daten liegen dem Ennepe-Ruhr-Kreis nunmehr erstmalig vor. In Absprache mit dem Kreis berücksichtigt die gpaNRW diese Werte für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Die Ermittlung der Flächendaten hat die gpaNRW ebenfalls auf Grundlage einer Aufstellung von Straßen.NRW vorgenommen. Für die Verkehrsflächen wurde zusätzlich noch eine Berechnung mit einer durchschnittlichen Straßenbreite durchgeführt.

Die gpaNRW hält die für diese überörtliche Prüfung erhobenen Daten für steuerungsrelevant. Dabei stellen diese ein Grundgerüst für die wirtschaftliche Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen dar.

➔ Empfehlung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für eine wirtschaftliche Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen die dafür aufgewendeten Kosten regelmäßig erheben, fortschreiben und auswerten.

9.3.1.2 Straßendatenbank

➔ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat keine Straßendatenbank im Einsatz.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne

eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** setzt für den Bereich Verkehrsflächen keine Straßendatenbank ein. Informationen zu den Kreisstraßen sind dem Kreis nicht bekannt.

Grundsätzlich können alle Kreise in NRW auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. In dieser sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen zur Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit hinterlegt. Teilweise sind in dieser Datenbank auch Querschnittsdaten (Länge mal Breite), Aufbaudaten und Verkehrsbelastungen enthalten. Diese Informationen sind frei zugänglich. Für eine umfängliche Nutzung im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung reichen diese Datensätze jedoch nicht aus. Hierfür benötigt der Ennepe-Ruhr-Kreis eine erweiterte Version dieser Straßendatenbank oder alternativ eine andere Straßendatenbank.

Zugriff auf die erweiterte Version der o. g. Straßendatenbank kann der Ennepe-Ruhr-Kreis über die öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit Straßen.NRW erlangen. In dieser Straßendatenbank pflegt Straßen.NRW die Daten der Kreisstraßen. Dazu gehören Informationen zu den Flächen- und Zustandsdaten, aber auch zur Ausstattung wie z. B. den Bäumen und Schildern. Allein um die Pflichten zur Kontrolle der erbrachten Leistungen erfüllen zu können, ist ein Zugang zu den vorhandenen Straßendaten erforderlich.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hätte dadurch wenigstens die Grunddaten, um Entscheidungen zu treffen. Ergänzend dazu gehören auch die Bilder, die bei Zustandserfassungen entstehen. Diese unterstützen vielfältig beim Erledigen von Aufgaben innerhalb der gesamten Kreisverwaltung. Anhand der Bilder lassen sich verschiedene Fragen direkt am Arbeitsplatz klären. Dadurch kann der Kreis eine Vielzahl an Außenterminen einsparen bzw. besser vorbereiten.

→ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte während der Vertragslaufzeit einen erweiterten Zugang zur Straßendatenbank von Straßen.NRW haben.

Unabhängig vom Vorgenannten sollte der Kreis die vorhandenen Straßendaten regelmäßig bei den Auftragnehmern im geeigneten Austauschformat abfragen und sichern. Sollte es die Vereinbarungen in Zukunft nicht mehr geben, hätte der Kreis trotzdem die Daten und müsste diese nicht grundlegend neu erfassen.

→ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die vorhandenen Straßendaten regelmäßig bei den Auftragnehmern im geeigneten Austauschformat abfragen und sichern. So sind die Daten als Backup jederzeit auch beim Kreis verfügbar.

9.3.1.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat keine Kostenrechnung.

Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat derzeit keine Kostenrechnung für den Bereich Verkehrsflächen. Um den Ressourceneinsatz jedoch vollständig und transparent abbilden zu können, ist eine geeignete Kostenrechnung notwendig. Alternativ sind detaillierte Auswertungen seitens der Auftragnehmer erforderlich.

Derzeit erhält der Ennepe-Ruhr-Kreis jährlich eine Rechnung mit vier vereinbarten Abschlagszahlungen auf Grundlage des vorhandenen Vertrages. Detaillierte Angaben zu den erbrachten Leistungen gibt es nicht. Dadurch lassen sich z. B. die Erhaltungsaufwendungen nicht vom Aufwand beim Winterdienst oder Reinigungsarbeiten abgrenzen. Zudem lassen sich die Erhaltungsmaßnahmen nicht nach betrieblicher Erhaltung oder Instandhaltung differenzieren.

Folglich hat der Ennepe-Ruhr-Kreis nur einen Gesamtüberblick über die anfallenden Aufwendungen auf Basis der Gesamtlänge für alle vereinbarten Leistungen. Trotz einer gleichbleibenden 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 der Ennepe-Ruhr-Kreis erstmals eine prozentuale Aufteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Leistungsbausteine von Straßen.NRW erhalten. Da Straßen.NRW über eine sehr umfassende Kosten-Leistungsrechnung verfügt, kann der Ennepe-Ruhr-Kreis sicherlich weitere geeignete Auswertungen abfragen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte eine eigene Kostenrechnung aufbauen. Idealerweise kann der Kreis notwendige Daten von den Auftragnehmern erhalten und diese zur Kontrolle und Steuerung nutzen.

Aufbau und Gliederungstiefe der Kostenrechnung sollten sich am Bedarf des Ennepe-Ruhr-Kreises 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.

9.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

➔ **Feststellung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von steuerungswirksamen Zielen sowie Kennzahlen kann der Bereich optimiert werden.

Ein Kreis sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte ein

Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat im Rahmen der Produktbeschreibung (Produkt 12.01.01 Kreisstraßen) folgende allgemeine Ziel definiert:

- Schaffung und Unterhaltung von Verkehrsinfrastruktur,
- Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit und Wertigkeit der Straßen und Ingenieurbauwerke,
- Optimierung der Verkehrssicherheit sowie
- regelmäßige Inaugenscheinnahme der Kreisstraßen im Hinblick auf etwaige Schäden und Gefahrenstellen.

Strategischen Vorgaben sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Dadurch können die Folgen strategischer Vorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden. Daraus abgeleitete operative Vorgaben bzw. Ziele sind nicht festgelegt. Entsprechende Kennzahlen werden nicht gebildet. Im Produkthaushalt sind lediglich zu dem entsprechenden Produkt als Kennzahlen (Grundinformationen) die Anzahl der Kreisstraßen, die Straßenlängen sowie Kosten und Stellenanteile dargestellt.

Aus den strategischen Vorgaben sind operative Ziele abzuleiten. Diese sollen realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Hierfür sind geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln. Beispielhaft könnten für den Ennepe-Ruhr-Kreis folgende Kennzahlen geeignet und steuerungsrelevant sein:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- In 2040 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Substanzwert als X haben.
- Bis zum Jahr 2040 sollen die Straßen in der Zustandsklasse 5 einmal instandgesetzt worden sein.
- Jährlich werden X km Radwege erneuert oder neu gebaut.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Dabei sollten die Kennzahlen sich auf die Ziele der Gesamtstrategie beziehen. Die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen muss der Ennepe-Ruhr-Kreis bei der Zielsetzung ebenfalls berücksichtigen. Zudem müssten sich diese Inhalte in den Vereinbarungen mit Straßen.NRW und den Kommunen wiederfinden.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Ziele mit messbaren Kennzahlen konkretisieren. Hierüber könnte der Kreis den Ressourceneinsatz besser aussteuern.

9.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

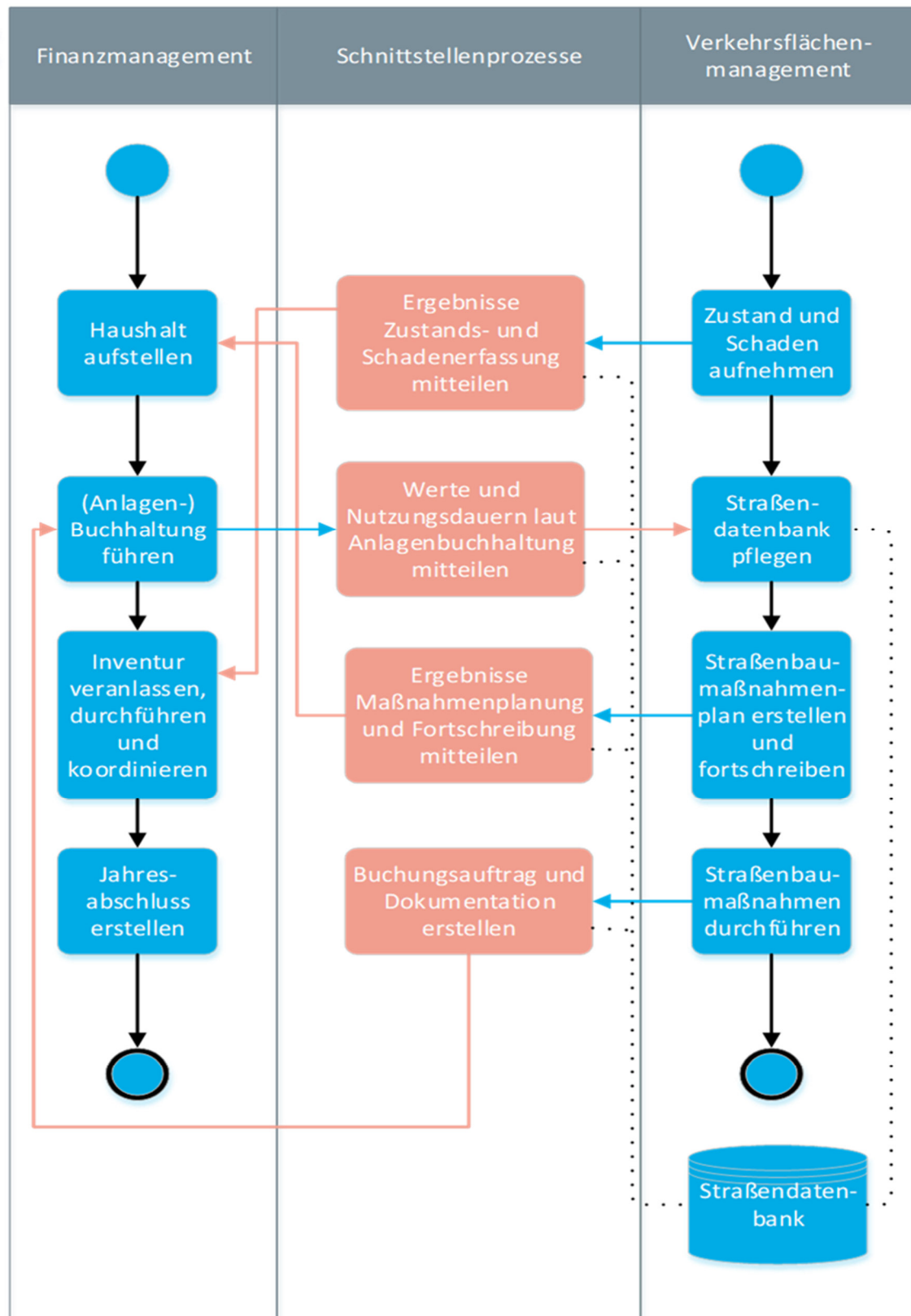
➔ Feststellung

Beim Ennepe-Ruhr-Kreis findet ein Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Finanzbereich nicht statt. Eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen wird nicht durchgeführt.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Beim **Ennepe-Ruhr-Kreis** findet keine Abstimmung zwischen der Fachabteilung und der Anlagenbuchhaltung zum Bestand der Verkehrsflächen statt. Allerdings ist bei der Fachabteilung keine Straßendatenbank vorhanden. Auch andere Aufzeichnungen, Tabellen oder Übersichten über die Verkehrsflächen werden nicht geführt.

Bei investiven Maßnahmen geht die Rechnung mit einem entsprechenden Vordruck an die Kämmerei. Hier wird eine Buchung in der Anlagenbuchhaltung vorgenommen. Allerdings wurden nach Angabe der Fachabteilung seit 2010 keine Investitionen in die Verkehrsflächen durchgeführt.

Eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen wird im Ennepe-Ruhr-Kreis nicht vorgenommen. Die gesetzliche Verpflichtung, körperliche Vermögensgegenstände durch eine körperliche Bestandaufnahme zu erfassen und zu bewerten, ergibt sich aus § 91 GO NRW. Mit Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2018 regelte § 28 Gemeindehaushaltsverordnung NRW hierzu, dass hierzu mindestens alle fünf Jahre eine körperliche Inventur durchzuführen ist. Mit der Einführung der KomHVO NRW veränderte sich das Erfordernis bei körperlich unbeweglichen Vermögensgegenständen auf den Zeitraum von bis zu zehn Jahren.

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 gesetzlichen Anforderungen gerecht werden.

Für die Organisation und Durchführung der körperlichen Inventur ist beim Ennepe-Ruhr-Kreis die Abteilung 80 zuständig. Die Inventurrichtlinie enthält keine Vorgaben für eine körperliche Inventur der Kreisstraßen. Auch entbindet die Vergabe von Unterhaltungsleistungen nicht den Ennepe-Ruhr-Kreis, eine körperliche Inventur durchzuführen.

➔ **Empfehlung**

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Inventur seiner Kreisstraßen vornehmen.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis plant, in einem absehbaren Zeitraum (2023/ 2024) eine aktuelle Zustandserfassung durchzuführen, bzw. von einem Dritten durchführen zu lassen. Die Zustandserfassung kann eine gute Grundlage bilden, eine körperliche Inventur der Kreisstraßen durchzuführen und somit die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Zukünftig sollte das Intervall für die regelmäßige körperliche Inventur zehn Jahre nicht überschreiten.

9.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

9.3.3.1 Strukturen

- ➔ Die Strukturkennzahlen machen deutlich, dass der Ennepe-Ruhr-Kreis eine eher hohe Bevölkerungsdichte aufweist. In der Folge daraus steht jedem Einwohner vergleichsweise eher wenig Verkehrsfläche zur Verfügung. Im Vergleich verfügt der Kreis über die geringsten Verkehrsflächen bzw. wenigsten Straßenkilometer.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** liegt im Regierungsbezirk Arnsberg und besteht aus insgesamt neun Städten. Die größte Stadt ist Witten mit rund 95.000 Einwohnern. Mit rund 9.000 Einwohnern ist Breckerfeld einwohnermäßig die kleinste, flächenmäßig allerdings die drittgrößte Stadt im Kreisgebiet.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	791	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	1,31	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,10	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Kreisstraßen in Bau- last des Kreises ge- samt in km	47,80	47,80	172	212	383	526	31

Die Fläche des Ennepe-Ruhr-Kreises beträgt rund 410 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 325.000 angegeben. Im Vergleich mit den anderen Kreisen liegt die Einwohnerzahl im durchschnittlichen Bereich. Dagegen ist die Gebietsfläche sehr klein. Der Ennepe-Ruhr-Kreis ist flächenmäßig der zweitkleinste Kreis in Nordrhein-Westfalen. Daraus ergibt sich eine Bevölkerungsdichte, die im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich liegt. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat die dritthöchste Bevölkerungsdichte unter den Kreisen in Nordrhein-Westfalen.

Korrespondierend dazu bilden die Kennzahlen zur Verkehrsfläche bezogen auf die Einwohner sowie zum Anteil an der Kreisfläche im Vergleich den Minimalwert ab. Ursächlich hierfür ist die geringe Verkehrsfläche. Dadurch kann die Nutzungsintensität der Verkehrsflächen höher ausfallen als bei vergleichbaren Kreisen. Das kann ein belastender Faktor für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

Auffällig ist dabei allerdings, dass die Bevölkerungsdichte innerhalb des Kreisgebietes sehr unterschiedlich ist. Die höchsten Bevölkerungsdichten bilden die Städte Schwelm (1.390 EW je qkm) und Witten (1.314 EW je qkm) ab. Die geringsten Bevölkerungsdichten haben die Städte Breckerfeld (151 EW je qkm) und Ennepetal (525 EW je qkm). Die nicht gleichmäßige Bevölkerungsdichte kann zu Auswirkungen bei der Verkehrsflächenenerhaltung führen. Denn in den Ballungsgebieten kann es zu höheren Verkehrsbelastungen kommen, als dies in den weniger besiedelten Gebieten der Fall ist.

So unterschiedlich die Bevölkerungsdichte im Ennepe-Ruhr-Kreis ist, so unterschiedlich ist auch das Kreisgebiet aufgeteilt. Insgesamt kann man von einer Dreiteilung des Kreises sprechen. Im Norden befindet sich mit den beiden größten Städten Hattingen und Witten des Kreises der Ballungskern. Der Teil südlich der Ruhr bis zum Bach Schwelme bildet den verdichteten Ballungsrand. Der Ballungsrand selbst liegt südlich der Schwelme mit den Städten Ennepetal, Breckerfeld und Teilen von Gevelsberg.

Weiterhin ist der Ennepe-Ruhr-Kreis von großen Höhenunterschieden geprägt. Im Norden des Kreises, dem Ruhrtal, liegt am Ruhrufer bei Hattingen der niedrigste Punkt bei etwa 60 m über Normalnull (NN). Richtung Süden beginnt das Hügelland mit über 200 m über dem Meeresspiegel. Die höchste Erhebung ist mit etwa 441 m über Normalnull der Wengeberg in Breckerfeld. Diese Höhen- und damit auch Temperaturunterschiede können einen größeren Einfluss auf die Lebensdauer der Kreisstraßen und letztlich auch auf die Erhaltungsaufwendungen haben. 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.

Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises rund 465.000 qm Verkehrsflächen. Diese umfassen mit über 90 Prozent überwiegend Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten bilden den deutlich geringeren Teil ab.

Absolut betrachtet unterhält der Ennepe-Ruhr-Kreis nach Angaben von IT.NRW insgesamt rund 48 km Straßen. Im Vergleich mit den anderen Kreisen hat er damit mit Abstand die geringsten Verkehrsflächen bzw. wenigsten Straßenkilometer. Aus dem folgenden Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Straßenlängen der 31 Kreise im Vergleich positionieren.

Verteilung Straßenlängen der Kreise in NRW in km 2020



Die geringen Verkehrsflächen bzw. wenigen Straßenkilometer, die in der Verantwortung des Kreises liegen, sind Ausprägung der Lage des Kreises. Als Teil des Ruhrgebiets und der Metropolregion Rhein-Ruhr gehört der Ennepe-Ruhr-Kreis zu einem Verdichtungsraum mit über zehn Millionen Einwohnern, welches über ein umfangreiches übergeordnetes Straßennetz verfügt.

So verlaufen durch das Kreisgebiet die Bundesautobahnen 1, 43, 44 und 46 mit mehreren Anschlussstellen. Die Bundesautobahn 45 verläuft unmittelbar östlich des Kreisgebiets. Weiterhin verlaufen zahlreiche Bundes- und Landesstraßen durch das Kreisgebiet.

Aufgrund des vorhandenen übergeordneten Straßennetzes besteht für den Ennepe-Ruhr-Kreis nicht die Notwendigkeit, daneben weitere, umfangreiche Verbindungsstraßen vorzuhalten.

9.3.3.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2008) bis 2020 um ca. 40 Prozent bzw. 17,3 Millionen Euro reduziert.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens des **Ennepe-Ruhr-Kreises**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

Beim Ennepe-Ruhr-Kreis beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2020 rund 27 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag im Bau befinden. Diese sind beim Ennepe-Ruhr-Kreis allerdings nicht vorhanden.

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Dabei beeinflussen verschiedene Faktoren die Kennzahl. So kann eine weitreichende Ausgliederung von bestimmten Aufgaben in verbundene Unternehmen und in Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. Entsprechende Ausgliederungen sind beim Ennepe-Ruhr-Kreis allerdings nicht vorhanden.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	6,64	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	63,55	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote liegt beim Ennepe-Ruhr-Kreis im interkommunalen Vergleich nahe beim Minimalwert. Das bedeutet, dass das Verkehrsflächenvermögen einen eher geringen Anteil in der Bilanz abbildet. Dies korrespondiert mit der geringen Verkehrsfläche. Der durchschnittliche Bilanzwert bezogen auf die Verkehrsfläche bildet den Maximalwert ab.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote beim Ennepe-Ruhr-Kreis rückläufig ist.

Verkehrsflächenquote Ennepe-Ruhr-Kreis in Prozent im Zeitverlauf

2007	2017	2018	2019	2020
14,07	9,58	8,35	7,69	6,64

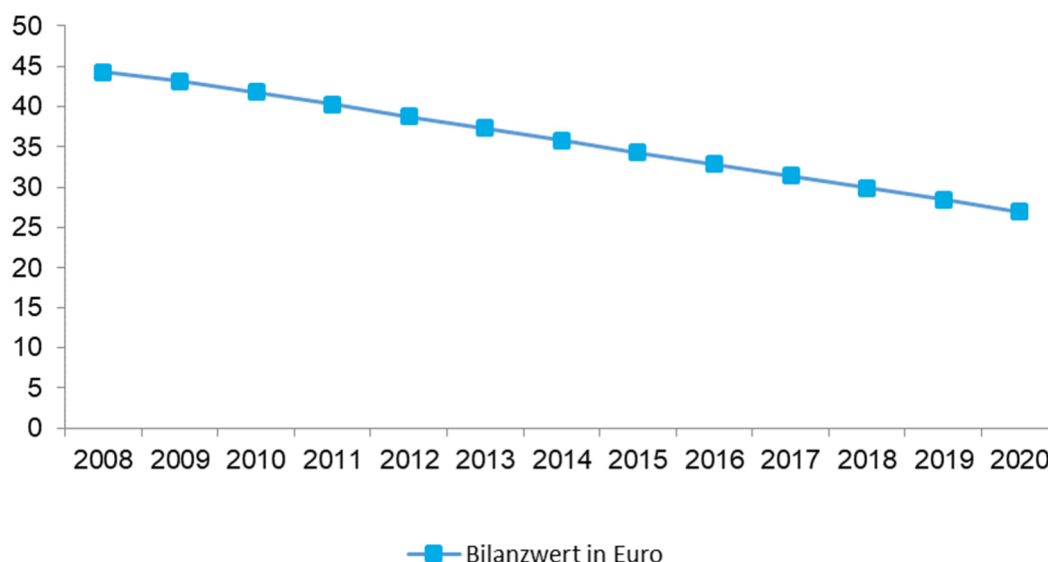
An den absoluten Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Bilanzwert auch tatsächlich reduziert.

Bilanzwert Verkehrsflächen Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro im Zeitverlauf

2007	2017	2018	2019	2020
44,3	31,4	29,9	28,5	27,0

Zur Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 lag der Bilanzwert der Verkehrsflächen bei rund 44,3 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2020 hat sich das Verkehrsflächenvermögen um rund 17,3 Mio. Euro verringert. Dies entspricht einem Rückgang von fast 40 Prozent.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Ennepe-Ruhr-Kreis in Mio. Euro 2008 bis 2020



In der Grafik ist deutlich zu erkennen, dass sich der Bilanzwert kontinuierlich reduziert hat. Der Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen waren bzw. sind beim Ennepe-Ruhr-Kreis höher als die Investitionen. Dadurch hat sich der Bilanzwert kontinuierlich verringert.

In den letzten Jahren wurden keine Investitionen in die Verkehrsflächen getätigt. Der Kreis hat dargestellt, dass er in den letzten Jahren aufgrund einer streng vorgegebenen Sparsamkeit nur wenige investive Maßnahmen geplant hat. Mittlerweile hat hier aber ein Umdenken stattgefunden, sodass Maßnahmen wieder geplant wurden bzw. werden. Allerdings wurden/ werden selbst diese wenigen Maßnahmen nicht umgesetzt. Nicht der Kreis selbst führt die Maßnahmen

oder das entsprechende Vergabeverfahren durch. Auch hier nimmt er die Leistungen von Straßen.NRW in Anspruch. Allerdings kommt Straßen.NRW mit der Umsetzung nicht hinterher. Setzt sich diese Situation weiter fort, wird sich der Bilanzwert weiterhin kontinuierlich verringern.

→ Empfehlung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Entwicklung der Bilanzwerte der Verkehrsflächen regelmäßig auswerten. Ziel sollte sein, einem weiteren Werteverzehr entgegenzusteuern.

Der Kreis hat dargestellt, dass durch die Erneuerung der Brücke Vogelsanger Weg, die Errichtung von Versickerungsbecken an der K2, den Ausbau der Bushaltestellen sowie perspektivisch den Ausbau von Radwegen sich der Bilanzwert in Zukunft stabilisieren wird.

9.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Ennepe-Ruhr-Kreis
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,54
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k.A.*
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	55,05

* keine Angabe

Nachfolgend analysiert die gpaNRW diese Einflussfaktoren näher.

9.3.4.1 Alter und Zustand

- ➔ Der Anlagenabnutzungsgrad liegt 2020 bereits über 50 Prozent und zeigt eine beginnende bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Mehr als die Hälfte der Flächen befindet sich in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Eine aktuelle Zustandserfassung ist nicht vorhanden.

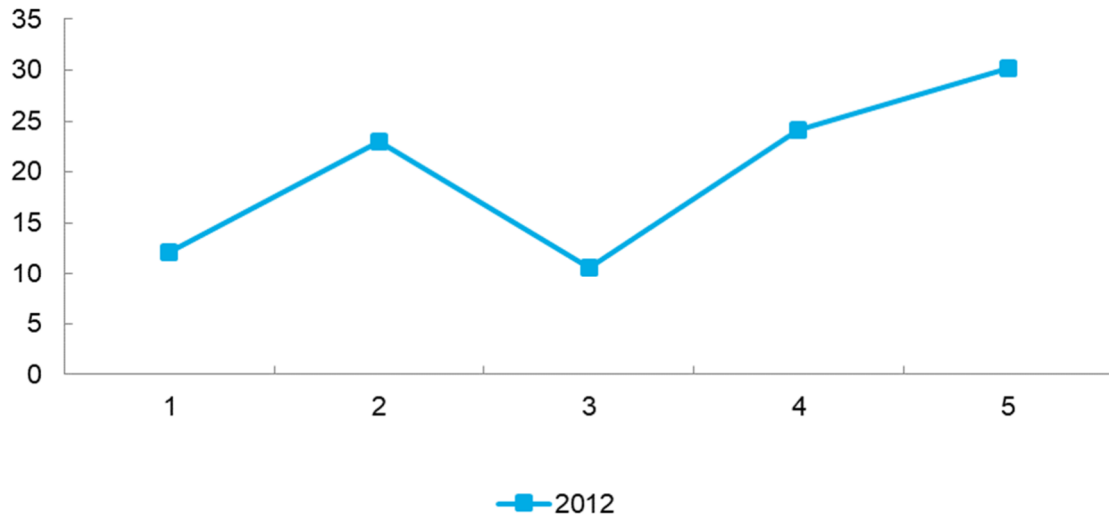
Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Als Nutzungsdauer hat der **Ennepe-Ruhr-Kreis** für die Verkehrsflächen 40 Jahre festgelegt. Die Restnutzungsdauer beträgt rund 18 Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 55 Prozent. Damit liegt der Wert bereits über dem Richtwert.

Neben dem Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für den Ennepe-Ruhr-Kreis liegen keine aktuellen Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor. Die letzte Zustandserfassung und -bewertung der Verkehrsflächen wurde in 2012 durchgeführt. Als Ergebnis dieser Zustandserfassung wurden die Flächen wie folgt bewertet:

Verteilung der Zustandsklassen der Verkehrsflächen Ennepe-Ruhr-Kreis in Prozent 2012



Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
2012	12	23	11	24	30

Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Grafik sowie an der prozentualen Aufteilung in der Tabelle ist zu erkennen, dass sich gemäß der Zustandserfassung aus 2012 mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand befinden. Allerdings sind seitdem mehr als zehn Jahre vergangen und wesentliche Investitionen sind nicht erfolgt. Der aktuelle Zustand hat sich seitdem vermutlich weiter verschlechtert.

Der Kreis hat dargestellt, dass eine neue Zustandserfassung aktuell von Straßen.NRW geplant ist. Diese soll im kommenden Jahr (2024) durchgeführt werden. In den letzten Jahren gab es dieses Angebot nicht. Zukünftig soll diese in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden und bietet die Möglichkeit, eine körperliche Inventur durchzuführen.

9.3.4.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat im Betrachtungsjahr 2020 für die Unterhaltung seiner Verkehrsflächen rund 230.000 Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Fremdleistungen enthalten. Bei den Fremdleistungen handelt es sich um Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung, die Instandhaltung sowie die Instandsetzung.

Für die Verkehrsflächen ergeben sich 2020 Unterhaltungsaufwendungen von 0,54 Euro je qm. Allerdings waren in diesem Jahr die Aufwendungen geringer als in den Vorjahren.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche Ennepe-Ruhr-Kreis 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen in Euro	425.000	322.000	486.000	228.000
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,00	0,76	1,14	0,54

Im Durchschnitt der hier dargestellten Jahre ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,86 Euro je qm. Damit setzt der Ennepe-Ruhr-Kreis geringere Mittel ein, die nach dem Richtwert (1,30 Euro je qm) für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Die teilweise sehr unterschiedlichen Aufwendungen und damit auch Kennzahlen ergeben sich aus den in den einzelnen Jahren unterschiedlich erbrachten Leistungen durch Straßen.NRW.

Betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung Verkehrsfläche Ennepe-Ruhr-Kreis 2017 bis 2020 (ohne Personalaufwendungen)

	2017	2018	2019	2020
Betriebliche Erhaltung/ Instandhaltung in Euro	51.000	80.000	105.000	94.000
Instandsetzung in Euro	370.000	238.000	377.000	130.000

→ Empfehlung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte auf Grundlage einer aktuellen Zustandserfassung seine Unterhaltungsaufwendungen anpassen. Die im Vergleich zu dem Richtwert zu geringen Unterhaltungsaufwendungen sollten erhöht werden oder zu einer erhöhten Investitionstätigkeit führen.

Die Reinvestitionstätigkeit des Ennepe-Ruhr-Kreises beschreibt die gpaNRW nachfolgend.

9.3.4.3 Reinvestitionen

→ Feststellung

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat in den letzten Jahren keine Reinvestitionen durchgeführt.

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.

Reinvestitionen liegen vor, wenn ein Vermögensgegenstand erneuert oder der Wert über den ursprünglichen Zustand hinaus verbessert wird. Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** hat in den letzten Jahren keine Reinvestitionen in seine Verkehrsflächen durchgeführt. Eine zunächst vom Kreis streng vorgegebene Sparsamkeit sowie von Straßen.NRW nicht durchgeführte Maßnahmen waren hierfür ursächlich. So liegt folglich die Reinvestitionsquote bei null Prozent. Allerdings kann der Kennzahlenwert nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen werden, da die Höhe der Abschreibungen nur für die Kreisstraßen nicht vorliegt. Lediglich der Gesamtabrechnung inkl. Sonderbauwerke und Ampelanlagen wird berechnet.

→ Empfehlung

Mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme sowie des schlechten Zustandes der Verkehrsflächen sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis investive Maßnahmen planen und mit Nachdruck darauf drängen, dass diese auch umgesetzt werden.

Das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG), welches seit 2019 gilt, enthält verschiedene Neuerungen für die Kommunen. Eine wesentliche Änderung betrifft die Vorschriften zur Bilanzierung und Abschreibung von Vermögensgegenständen. Das dort benannte Wirklichkeitsprinzip stellt nach der Begründung des Gesetzentwurfes eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips dar. Das Gesetz soll die Investitionstätigkeit und -fähigkeit der Kommunen bei der Erhaltung des Vermögens stärken. Ziel ist es, Aktivierungsmöglichkeiten für Maßnahmen der Kommunen zu erweitern.

Das Gesetz nennt zwei Ausprägungen des Wirklichkeitsprinzips:

- Komponentenansatz (§ 36 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW)) und

- Aktivierung Erhaltung/Instandsetzung mit Nutzungsdauerverlängerung (§ 36 Abs. 5 KomHVO).

Aufgrund dieser Regelungen können unter bestimmten Voraussetzungen Erhaltungsaufwendungen aktiviert werden. Beispielsweise haben die Kommunen nun die Möglichkeit, bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterneuerungen zu aktivieren. Dadurch kann es künftig zu Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen kommen. Allerdings haben die vom Ennepe-Ruhr-Kreis durchgeführten Maßnahmen bisher noch zu keinen Verschiebungen geführt bzw. hat der Kreis von diesen Regelungen noch keinen Gebrauch gemacht.

Gleichwohl sollten die in den bisherigen Ausführungen beschriebenen Einflussfaktoren niemals einzeln für sich, sondern in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Insbesondere gilt dies für die eingesetzten Mittel für die Unterhaltung und für die Reinvestitionen. Daher haben wir die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ definiert. Hier sind die Unterhaltungsaufwendungen sowie die Reinvestitionen enthalten.

Finanzmitteleinsatz Ennepe-Ruhr-Kreis 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,00	0,76	1,14	0,54
Reinvestitionen je qm in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	1,00	0,76	1,14	0,54

Da der Ennepe-Ruhr-Kreis in dem hier dargestellten Zeitraum keine Reinvestitionen getätigt hat, entspricht der Finanzmitteleinsatz den Unterhaltungsaufwendungen. Durchschnittlich setzt der Ennepe-Ruhr-Kreis 0,86 Euro je qm an Finanzmitteln ein. Ausgehend von der Flächengröße und der angenommenen Abschreibung ergibt sich für den Ennepe-Ruhr-Kreis ein ungefährender Finanzmittelbedarf von 4,71 Euro je qm und Jahr. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Unterhaltungsaufwendungen 1,30 Euro je qm (gem. Richtwert FGSV) zuzüglich
- Reinvestitionen 3,41 Euro je qm
(Abschreibung / Verkehrsfläche -> 1,45 Mio. Euro / 425.000 qm).

Der tatsächliche Bedarf ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig. So sind insbesondere das Alter sowie die Zustandsbewertung zu berücksichtigen.

9.4 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.

9.4.1 Steuerung

- ➔ Die Datenlage beim Ennepe-Ruhr-Kreis ist nicht ausreichend, um die Pflege des Straßenbegleitgrüns systematisch und nachhaltig steuern zu können. Analog zu den Ausführungen zu den Verkehrsflächen bestehen hier Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Im **Ennepe-Ruhr-Kreis** erbringt Straßen.NRW die Pflegeleistungen für das Straßenbegleitgrün. Die Inhalte sind ebenfalls in der unter Punkt 9.3.1 „Steuerung“ beschriebenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung festgehalten. Für den qualitativen Standard der Pflege gelten die vertraglich definierten Leistungen. Dabei erfolgt die Grünpflege in der Reihenfolge ihrer Bedeutung unter folgenden Kriterien:

1. Gewährleistung der Verkehrssicherheit, z.B. durch Freihalten der Sichtfelder
2. Funktions- und Substanzerhalt von Straßenkörper (...)
3. Gewährleistung der Nutzung von Aufenthalts- und Erholungsflächen für die Verkehrsteilnehmer
4. Naturschutz und Landschaftsgestaltung

Die Einhaltung dieser Standards ist vom Ennepe-Ruhr-Kreis zu überprüfen.

Wie bei den Verkehrsflächen sind dem Ennepe-Ruhr-Kreis auch beim Straßenbegleitgrün die Aufwendungen und Flächendaten nicht bekannt. Eine zielgerichtete Steuerung kann so nicht stattfinden.

Auch für diesen Bereich hat die gpaNRW die für die Prüfung notwendigen Daten aus den Aufstellungen von Straßen.NRW ermittelt. Die bereits für die Verkehrsflächen unter dem Kapitel 9.3.1 Steuerung dargestellten Ausführungen gelten hier entsprechend.

9.4.2 Strukturen

- ➔ Der Ennepe-Ruhr-Kreis verfügt einwohnerbezogen über vergleichsweise wenig Fläche für das Straßenbegleitgrün.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Ennepe-Ruhr-Kreis** pflegt und unterhält rund 600.000 qm Straßenbegleitgrün. 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.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	1,86	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

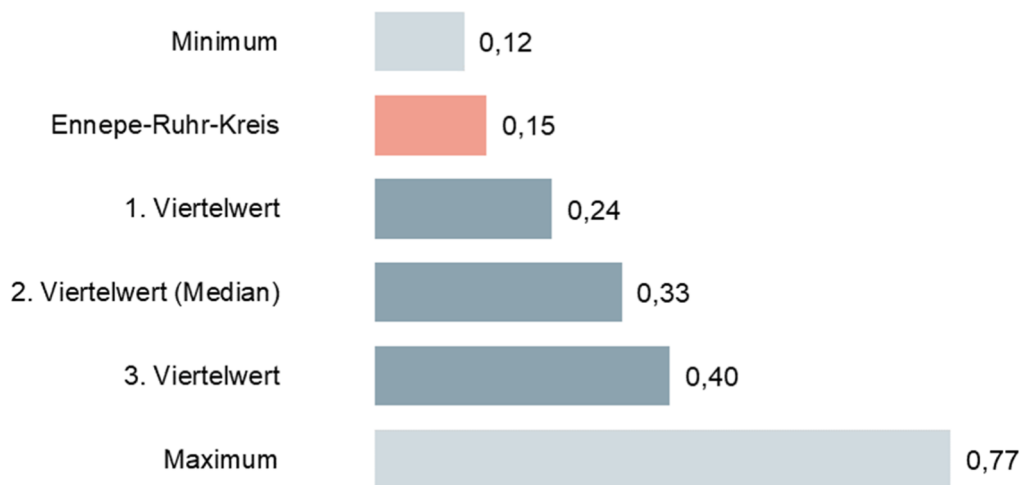
Beim Ennepe-Ruhr-Kreis liegt die Fläche des Straßenbegleitgrüns je Einwohner im Vergleich mit den anderen Kreisen im unteren Bereich. Ursächlich hierfür sind die geringe Gebietsfläche und damit verbunden das eher kleine Kreisstraßennetz. Dies geht einher mit der vergleichsweise geringen Verkehrsfläche je Einwohner. Besondere strukturelle Merkmale lassen sich für den Bereich Straßenbegleitgrün nicht feststellen.

9.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- Die Pflegeaufwendungen liegen im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich. Allerdings ist auch die Pflegeintensität gering. Dem Kreis liegen keine Daten zum Straßenbegleitgrün vor.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün Ennepe-Ruhr-Kreis in Euro 2020



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



Die Pflege des Straßenbegleitgrüns kann der **Ennepe-Ruhr-Kreis** vergleichsweise kostengünstig realisieren. In dem Jahr 2020 betragen die Aufwendungen rund 92.000 Euro. Auch in den Vorjahren lagen die Aufwendungen in einer ähnlichen Größenordnung; im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 bei 89.000 Euro. Dadurch, dass die Aufgabenerledigung vollständig übergeben ist, sind in den Aufwendungen auch alle Kosten, wie zum Beispiel Personal-, Sach- und Gemeinkosten enthalten.

Aufgrund der Vergabe an Straßen.NRW, setzt der Kreis kein eigenes Personal zur Steuerung und Verwaltung der Pflegeleistungen ein. Die Kommunikation mit Bürgern und Straßen.NRW bei Beschwerden oder Anregungen umfasst einen äußerst geringen Anteil der Arbeitszeit in der Fachabteilung.

Über detailliertere Daten zu der Grünpflege, wie z. B. die unterschiedlichen Vegetationsflächen, sowie den damit verbundenen Pflegeaufwendungen verfügt der Ennepe-Ruhr-Kreis nicht. Steuerungspotenziale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit kann der Kreis damit zwar nicht ermitteln. Die Positionierung lässt wesentliche wirtschaftliche Potenziale jedoch auch nicht erwarten.

Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat allerdings dargestellt, dass sich das Straßenbegleitgrün in keinem guten Pflegezustand befindet. Die Pflegeintensität ist gering. Hier sieht der Kreis noch Optimierungspotenzial.

Das Straßenbegleitgrün hat jedoch nicht nur eine direkte wirtschaftliche Bedeutung, sondern auch eine Relevanz für das Klima und die Umwelt. Aus der rein wirtschaftlichen Sichtweise erzeugt eine an derartigen Aspekten ausgerichtete Gestaltung des Straßenbegleitgrüns einen höheren Pflegeaufwand. Der Ennepe-Ruhr-Kreis könnte in einer Gesamtstrategie diese Aspekte berücksichtigen.

9.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat jeweils eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) sowie den Städten Gevelsberg und Hattingen abgeschlossen. Diese beinhaltet die bauliche und betriebliche Erhaltung sowie den Um-, Aus- und Neubau von rund 50 km Kreisstraßen. Bezüglich der Aufgaben und Pflichten besteht beim Kreis Optimierungsbedarf.	305	E1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte konkrete und messbare Qualitäts- und Quantitätsstandards mit den Auftragnehmern definieren und vertraglich festhalten. Die erbrachten Leistungen sollte der Kreis prüfen.	306
F2	Die Datenlage beim Ennepe-Ruhr-Kreis ist nicht ausreichend, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten.	307	E2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte für eine wirtschaftliche Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen die dafür aufgewendeten Kosten regelmäßig erheben, fortschreiben und auswerten.	307
F3	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat keine Straßendatenbank im Einsatz.	307	E3.1	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte während der Vertragslaufzeit einen erweiterten Zugang zur Straßendatenbank von Straßen.NRW haben.	308
			E3.2	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die vorhandenen Straßendaten regelmäßig bei den Auftragnehmern im geeigneten Austauschformat abfragen und sichern. So sind die Daten als Backup jederzeit auch beim Kreis verfügbar.	308
F4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat keine Kostenrechnung.	308	E4	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte eine eigene Kostenrechnung aufbauen. Idealerweise kann der Kreis notwendige Daten von den Auftragnehmern erhalten und diese zur Kontrolle und Steuerung nutzen.	309
F5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von steuerungswirksamen Zielen sowie Kennzahlen kann der Bereich optimiert werden.	309	E5	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Ziele mit messbaren Kennzahlen konkretisieren. Hierüber könnte der Kreis den Ressourceneinsatz besser aussteuern.	310
F6	Beim Ennepe-Ruhr-Kreis findet ein Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Finanzbereich nicht statt. Eine körperliche Inventur der Verkehrsflächen wird nicht durchgeführt.	311	E6	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Inventur seiner Kreisstraßen vornehmen.	313

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2008) bis 2020 um ca. 40 Prozent bzw. 17,3 Millionen Euro reduziert.	316	E7	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte die Entwicklung der Bilanzwerte der Verkehrsflächen regelmäßig auswerten. Ziel sollte sein, einem weiteren Werteverzehr entgegenzusteuern.	318
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	320	E8	Der Ennepe-Ruhr-Kreis sollte auf Grundlage einer aktuellen Zustandserfassung seine Unterhaltungsaufwendungen anpassen. Die im Vergleich zu dem Richtwert zu geringen Unterhaltungsaufwendungen sollten erhöht werden oder zu einer erhöhten Investitionstätigkeit führen.	321
F9	Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat in den letzten Jahren keine Reinvestitionen durchgeführt.	321	E9	Mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme sowie des schlechten Zustandes der Verkehrsflächen sollte der Ennepe-Ruhr-Kreis investive Maßnahmen planen und mit Nachdruck darauf drängen, dass diese auch umgesetzt werden.	321

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahl	Ennepe-Ruhr-Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	55,05	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	0,86	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,54	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	k.A.	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27
Reinvestitionsquote in Prozent	k.A.	13,65	39,80	77,94	103	168	30

➔ 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