

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Coesfeld
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Coesfeld	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Coesfeld	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	25
1. Finanzen	38
1.1 Managementübersicht	38
1.1.1 Haushaltssituation	38
1.1.2 Haushaltssteuerung	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	40
1.3 Haushaltssituation	40
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	42
1.3.2 Haushaltsstatus	45
1.3.3 Ist-Ergebnisse	47
1.3.4 Plan-Ergebnisse	53
1.3.5 Eigenkapital	56
1.3.6 Schulden und Vermögen	58
1.4 Haushaltssteuerung	64
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	64
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	65

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	67
1.4.4	Fördermittelmanagement	71
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2.	Tax Compliance Management System	82
2.1	Managementübersicht	82
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	82
2.3	Ausgangslage	83
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	84
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	85
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	85
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	88
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	92
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	94
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	96
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	99
3.	Informationstechnik	101
3.1	Managementübersicht	101
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	102
3.3	IT-Profil	103
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	104
3.3.2	IT-Kosten	107
3.3.3	Digitalisierung	115
3.3.4	Prozessmanagement	126
3.3.5	IT-Sicherheit	129
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	131
3.4	IT an Schulen	135
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
4.	Hilfe zur Erziehung	141
4.1	Managementübersicht	141
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	142
4.3	Strukturen	144
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	146
4.3.2	Präventive Angebote	147
4.4	Organisation und Steuerung	148
4.4.1	Organisation	148
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	149
4.4.3	Finanzcontrolling	151
4.4.4	Fachcontrolling	152
4.5	Verfahrensstandards	154
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	154

4.5.2	Prozesskontrollen	160
4.6	Personaleinsatz	161
4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	163
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	164
4.7	Leistungsgewährung	164
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	164
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	173
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	183
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	185
5.	Hilfe zur Pflege	190
5.1	Managementübersicht	190
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	191
5.3	Demografische Entwicklung	192
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	195
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	195
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	196
5.5	Organisation und Personaleinsatz	212
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	212
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	214
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	217
5.6	Steuerung und Controlling	219
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	219
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	223
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	225
6.	Bauaufsicht	229
6.1	Managementübersicht	229
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	230
6.3	Baugenehmigung	230
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	231
6.3.2	Rechtmäßigkeit	232
6.3.3	Geschäftsprozesse	235
6.3.4	Schnittstellen	236
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	239
6.3.6	Digitalisierung	242
6.3.7	Personaleinsatz	247
6.3.8	Bauberatung	251
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	254
6.3.10	Transparenz und Steuerung	257
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	259
7.	Vergabewesen	263

7.1	Managementübersicht	263
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	264
7.3	Organisation des Vergabewesens	265
7.3.1	Organisatorische Regelungen	266
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	271
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	272
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	276
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	277
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	278
7.5	Sponsoring	283
7.6	Bauinvestitionscontrolling	285
7.7	Nachtragswesen	287
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	287
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	289
7.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	292
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	298
8.1	Managementübersicht	298
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	298
8.3	Verkehrsflächen	299
8.3.1	Steuerung	300
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	303
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	305
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	308
8.4	Straßenbegleitgrün	316
8.4.1	Steuerung	316
8.4.2	Strukturen	318
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	318
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	320
	Kontakt	322

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** des Kreises Coesfeld stellt sich positiv dar. Auch in den kreisangehörigen Kommunen des Kreises ist die finanzielle Situation trotz einer geringen Finanzkraft insgesamt vergleichsweise gut. Keine der kreisangehörigen Kommunen befindet sich in der Haushaltssicherung. Die Haushaltsplanungen der kreisangehörigen Kommunen für 2022 sind in Summe jedoch negativ. Der Kreis Coesfeld berücksichtigt nach § 9 Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen bei der Festlegung der Kreisumlage. Zur Deckung seiner Aufwendungen erhebt der Kreis eine vergleichsweise geringe Kreisumlage. Ein wesentlicher Grund dafür ist die sehr niedrige SGB II-Quote und die dadurch bedingten geringeren Transferaufwendungen. In den Planjahren 2021 und 2022 werden erneut Defizite im Kreishaushalt geplant. Diese sollen der Entlastung der Kommunen dienen.

Zudem kann der Kreis weiterhin auf die Ausgleichsrücklage zurückgreifen. Der Haushalt unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten. In der mittelfristigen Planung erwartet der Kreis zunächst einen ausgeglichenen Haushalt.

Trotz eines deutlichen Anstiegs des Eigenkapitals ist die Eigenkapitalausstattung vergleichsweise gering. Mit einem Anteil von 6,5 Prozent an der Bilanzsumme weist der Kreis Coesfeld die geringste Eigenkapitalquote unter den Vergleichskreisen aus.

Der Schuldenstand im Kernhaushalt sowie auf Konzernebene ist überdurchschnittlich. Mit einer guten Selbstfinanzierungskraft ist es dem Kreis jedoch gelungen, für künftige Belastungen den Bestand an Wertpapieren auszubauen. Die Investitionen mussten im Betrachtungszeitraum jedoch teilweise durch Kredite finanziert werden. Aufgrund einer geringer geplanten Selbstfinan-

zierungskraft und steigenden Investitionen wird ein weiterer Anstieg der Verbindlichkeiten erwartet. Aufgrund des Investitionsverhaltens der letzten Jahre befindet sich das Vermögen in einem guten Zustand.

Diese Aussage steht zunächst im Widerspruch zu der vom Kreis Coesfeld durchgeführten Zustandserfassung bzw. -bewertung der **Verkehrsflächen**. Danach befinden sich mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Dies entspricht allerdings nicht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Verkehrsflächen. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Hier scheint die Zuordnung Zustandsklasse - Restnutzungsdauer nicht passend zu sein und bildet damit in der Anlagenbuchhaltung nicht den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen ab.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Der Kreis legt aktuell den Fokus auf die Durchführung von investiven Maßnahmen. Der damit verbundene Mitteleinsatz bewegt sich auf einem hohen Niveau.

Insbesondere bei großen Investitionen sollte ein ganzheitliches **Bauinvestitionscontrolling** durchgeführt werden. Dieses betreibt der Kreis Coesfeld noch nicht. Wir konnten bei der Prüfung aber bereits vielversprechende Ansätze feststellen, die der Kreis nun ausbauen sollte. Dabei bietet es sich an, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung zu regeln. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang sind die aktuellen Bestrebungen des Kreises, Nachhaltigkeitskriterien beim Bau verstärkt zu berücksichtigen.

Gerade in Hinblick auf anstehende Investitionen spielen **Fördermittel** eine große Rolle. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung erfolgen im Kreis Coesfeld dezentral. Der Kreis hat bereits strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise beschlossen. Richtlinien oder eine Dienstanweisung gibt es jedoch noch nicht. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein. Ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungsrisiken zu vermeiden.

Für **Ermächtigungsübertragungen** hat der Kreis Coesfeld Regelungen getroffen. Diese sind regelmäßiger Bestandteil der Budgetierungsrichtlinien. Konsumtive Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen gibt es im Betrachtungszeitraum nur im geringen Umfang. Ermächtigungen für Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit überträgt hingegen kein anderer Kreis in ähnlich hohem Umfang. Auch die Übertragungen für investive Auszahlungen sind vergleichsweise hoch. Die daraus resultierenden Mittel für das jeweilige Haushaltsjahr werden allerdings nur im geringen Maße ausgeschöpft. Hier besteht Optimierungspotenzial.

Durch eine frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse liegen dem Kreis Coesfeld gesicherte Informationen zur **Haushaltssteuerung** vor. Zudem hat der Kreis ein umfängliches unterjähriges Controlling und Berichtswesen etabliert. Dieses liefert den Entscheidungsträgern frühzeitig die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung und -steuerung.

Der Kreis Coesfeld betreibt seit Jahren Haushaltskonsolidierung. Damit möchte er dem Rücknahmegerbot Rechnung tragen und die Kreisumlage so gering wie möglich halten. Mit den eigenen Konsolidierungsbemühungen gelingt es, die negative Entwicklung durch steigende Aufwendungen abzufedern. Die Aufwandsseite wird maßgeblich von den steigenden Sozialleistungen und Personalaufwendungen beeinflusst.

Die Haushaltsbelastung durch die **Hilfen zur Erziehung** ist im Kreis Coesfeld allerdings vergleichsweise niedrig. So weist der Kreis im Jahr 2020 im Vergleich zu den meisten Kreisen einen geringeren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dieser wird vor allem durch geringe Fallzahlen und Aufwendungen positiv beeinflusst. Auf die Aufwendungen wirkt sich besonders der hohe Anteil an Vollzeitpflege bei den stationären Hilfen begünstigend aus. Auch bei den anderen Kennzahlen, differenziert nach Hilfearten betrachtet, positioniert sich der Kreis Coesfeld interkommunal sehr gut.

Das Jugendamt des Kreises Coesfeld hat im Netzwerk „Chancengerechtigkeit“ gemeinsam mit den beiden Stadtjugendämtern im Kreis und weiteren Akteuren ein Leitbild mit strategischen Zielen entwickelt, aus dem konkrete Maßnahmen abgeleitet werden. Dieses bildet eine gute Grundlage für die Gesamtsteuerung.

Der Kreis Coesfeld hat im Jugendamt bereits ein gut ausgeprägtes Finanzcontrolling. Es werden jährliche Kennzahlen für den Haushalt gebildet. Zusätzlich wertet der Kreis die Aufwendungen und Fallzahlen monatlich aus. Auch das Fachcontrolling ist beim Kreis Coesfeld gut aufgestellt. Das Jugendamt betrachtet innerhalb eines Hilfefalls die Wirksamkeit der Hilfe.

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 Kreis Coesfeld hier vor große Herausforderungen.

Derzeit hat der Kreis Coesfeld noch Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen, die langfristig prognostizierten Gesamtbevölkerungszahlen werden jedoch wieder 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 Kreises Coesfeld enthält eine Übersicht über die Pflegeangebote, die Entwicklungen und die sich daraus ergebenden erforderlichen Maßnahmen, um die Versorgungsstruktur zu sichern. Die kreisangehörigen Kommunen werden an der Pflegeplanung intensiv beteiligt.

Das stationäre Angebot war bisher größer als der Anteil der älteren Bevölkerung. Hier vollzieht sich jedoch im Kreis Coesfeld ein Wandel. Besonders im stationären Bereich übersteigt die Nachfrage zunehmend das Angebot. Die erhöhten Bedarfe bezüglich ambulanter Wohngemeinschaften und weiterer stationärer Angebote entstehen, da auch pflegebedürftige Menschen aus dem Umland die Angebote im Kreis Coesfeld wahrnehmen. Die Nachfrage wird durch die älter werdende Bevölkerung weiter steigen.

Der Kreis Coesfeld hat viele stationäre und einen geringen Anteil ambulanter Leistungsempfänger. Dies wirkt sich belastend auf den Kreishaushalt aus. Zumal sich aufgrund ambulanter Wohngemeinschaften die Aufwendungen je Leistungsbezieher für ambulante und stationäre Pflege annähern. Diese Pflegeform ist beinahe so kostenintensiv wie die stationäre Pflege.

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

Der Kreis Coesfeld hat sich frühzeitig mit der Einrichtung eines **Tax Compliance Management Systems** (TCMS) beschäftigt. Mit dem Erlass eines TCMS-Handbuches zum 01. Juli 2022 hat er verbindliche Regelungen eingeführt und grundlegende Strukturen geschaffen. Damit hat der

Kreis wesentliche Projektschritte zur Einführung eines TCMS - unterstützt durch eine externe Beratung - bereits abgeschlossen. Um ein wirksames TCMS dauerhaft zu etablieren, plant der Kreis weitere Maßnahmen. Zudem arbeitet der Kreis daran, ein digitales Vertragsmanagement aufzubauen. Die dezentrale Organisation stellt zukünftig höhere Anforderungen an die Kontrolle und Überwachung des TCMS.

Der Kreis Coesfeld betreibt seine **Informationstechnik (IT)** in Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister der Stadt Münster. Dieses Betriebsmodell eröffnet dem Kreis Coesfeld eine große Flexibilität und gute Möglichkeiten, seine IT-Leistungen und damit seine IT-Kosten bedarfsgerecht zu steuern.

Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung weisen darauf hin, dass das gewählte Betriebsmodell für den Kreis Coesfeld vorteilhaft ist. Die Kosten sind geringer als bei den meisten Kreisen.

Der Kreis Coesfeld kann in der digitalen Transformation auf eine gute strategische Grundlage zurückgreifen. Auch bei der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte befindet sich der Kreis in Hinblick auf die Gesamtverwaltung bereits auf einem insgesamt sehr guten Weg. Soweit wir Optimierungsmöglichkeiten während der Prüfung bei einzelnen Handlungsfeldern aufzeigen können, werden diese in den jeweiligen Teilberichten dargestellt.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Der Kreis Coesfeld hat den Bedarf erkannt und baut aktuell ein systematisches Prozessmanagement auf.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Coesfeld stellen rechtlich notwendige IT-Prüfungen sicher. Die Möglichkeiten für Prüfungen über dieses Mindestmaß hinaus werden durch mangelnde Ressourcen und Kompetenzen stark eingeschränkt. Für Teile der übrigen Fachprüfungen nutzt die örtliche Rechnungsprüfung allerdings bereits IT-gestützte Auswertungsmöglichkeiten, um ihr Personal möglichst effizient einzusetzen.

Demgegenüber sind die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung in den Schulen sehr gut. Der Ausstattungsprozess wird vom Kreis Coesfeld aktiv gesteuert, wenngleich es in Teilen an formalen Vorgaben fehlt.

Näher betrachtet hat die gpaNRW auch die **Bauaufsicht** des Kreises Coesfeld. Die allgemeinen Geschäftsprozesse innerhalb der Bauaufsicht bieten Ansatzpunkte für Verbesserungen. So sollte der Kreis Coesfeld den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens zu einer vollständig digitalen Antragsbearbeitung ausbauen. Den begonnenen Digitalisierungsprozess sollte er forcieren und das angestrebte Ziel der digitalen Bearbeitung des Bauantrages ab Jahresbeginn 2024 beibehalten. Das betrifft insbesondere die Einführung der neuen Fachsoftware und den erforderlichen Abschluss der Digitalisierung der restlichen Bauakten ab dem Jahr 2014. Damit kann der Kreis kürzere Laufzeiten der Bauanträge, die Vertretungsfähigkeit und das Wissensmanagement in der Bauaufsicht verbessern.

In der Bearbeitung haben laut Aussage des Kreises personelle Vakanzen und ein reduzierter Personaleinsatz bei gleichbleibenden Fallzahlen zu einem Anstieg der unerledigten Fälle geführt. Das jährliche Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle lässt zwar keine Überbelastung der Beschäftigten erkennen, allerdings bedeutet die Fluktuation in der Bauaufsicht mit entsprechenden Einarbeitungszeiten einen zusätzlichen Arbeitsaufwand.

Im interkommunalen Vergleich werden zudem viele interne und externe Beteiligte in den Genehmigungsprozess einbezogen. Auch belastet die hohe Anzahl von unvollständigen Bauanträgen das Verfahren. Diese Faktoren wirken sich auf die vom Kreis angegebenen Gesamtlaufzeiten der Bauanträge negativ aus.

Die vom Kreis Coesfeld angegebenen Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauanträge liegen dagegen am Mittel der verglichenen Kreise. Zukünftig sollte der Kreis Coesfeld kontinuierlich die Personalauslastung in der Bauaufsicht analysieren und auf die zukünftig veränderten Arbeitsabläufe durch die Digitalisierung reagieren.

Näher betrachtet hat die gpaNRW auch das **Vergabewesen** des Kreises Coesfeld. Die zentrale Vergabestelle und die örtliche Rechnungsprüfung sind gut in das Vergabewesen eingebunden. Die Zusammenarbeit mit den Fachämtern ist nachvollziehbar geregelt und im Wesentlichen geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten.

In der Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen sollte der Kreis noch den Aspekt der Binnenmarktrelevanz aufgreifen und die Zuständigkeit für die Wahl der Vergabeart auf die zentrale Vergabestelle übertragen.

Bei der Prozessbetrachtung haben wir festgestellt, dass der Kreis die vorgeschriebene Ex-Ante-Bekanntmachung zumeist nicht vornimmt. Der Kreis hat aber bereits während der Prüfung die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, damit diese Transparenzregel zukünftig konsequent befolgt wird.

Der Kreis Coesfeld hat bereits wichtige Elemente zur Korruptionsprävention implementiert. Hierzu zählen die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und die Ernennung einer Korruptionsschutz-Beauftragten. Die ausführlichen Regelungen zur Annahme von Geschenken hat der Kreis durch einen strukturierten Workflow konkretisiert, den die Beschäftigten in der Praxis nachvollziehbar leben.

Zur Abwicklung von Auftragsänderungen hat der Kreis Regelungen in der Geschäftsanweisung 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.

Für den Bereich **Straßenbegleitgrün** sind dem Kreis Coesfeld die Grunddaten bekannt. Durch Optimierungen bei der Steuerung kann der Bereich Straßenbegleitgrün besser aufgestellt werden. Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

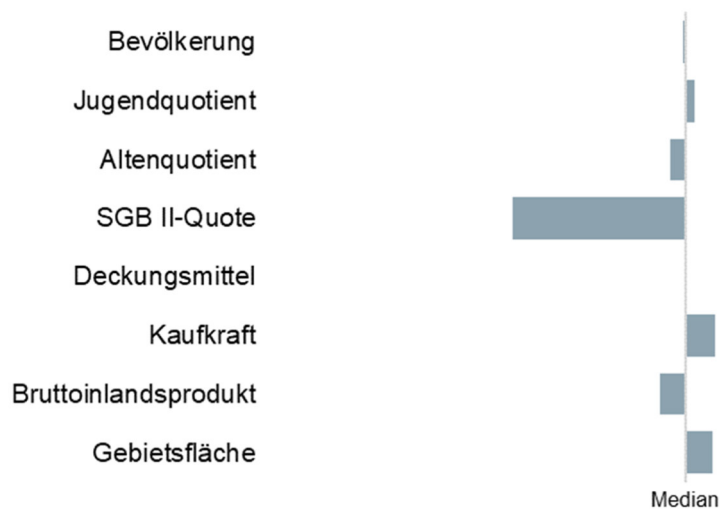
0.2 Ausgangslage des Kreises Coesfeld

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Coesfeld. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Coesfeld. Die Strukturmerkmale ermitteln wir

aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert 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 Kreis Coesfeld 2020



Der Kreis Coesfeld positioniert sich bei den meisten Strukturmerkmalen unauffällig im Bereich der Mediane. Die größte Auffälligkeit ist die geringe Zahl von Leistungsberechtigten im Sozialbereich. Das war bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung 2016 der Fall. Der Kreis Coesfeld erreicht unter allen Vergleichskreisen und der StädteRegion die niedrigste **SGB II-Quote** mit 4,37 Prozent. Auch bei den Merkmalen zur Bevölkerungsstruktur zeigt der Kreis Coesfeld positive Ausprägungen. Der **Jugendanteil** ist leicht erhöht, während die Zahl der **älteren Menschen** gemessen an der werktätigen Bevölkerung relativ gering ist. Inwieweit diese Zahlen sich auf die Pflegesituation und -bedarfe bzw. die Hilfe zur Pflege auswirken, haben wir im Handlungsfeld Hilfe zur Pflege näher untersucht.

Bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke zeigen sich unterschiedliche Ausprägungen. Die **Kaufkraft** der Bevölkerung liegt auf leicht überdurchschnittlichem Niveau. Die allgemeinen **Deckungsmittel** als Indikator für die Ertragskraft des Kreishaushalts entsprechen genau dem Median im Kreisvergleich. Sie setzen sich zusammen aus den Erträgen aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie den Erträgen aus den Schlüsselzuweisungen der Kreise. Das **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) ist unter den Kreisen und der StädteRegion ebenfalls unterdurchschnittlich. Das BIP ergibt sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen. Auch diese Strukturmerkmale haben sich gegenüber der letzten Prüfung kaum verändert.

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

Die bislang veröffentlichten **Bevölkerungsprognosen** für den Kreis Coesfeld gehen davon aus, dass sich die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2040 leicht verringern wird.

Aufgrund seiner Struktur und Fläche hat der Kreis ein sehr umfangreiches Straßennetz zu unterhalten. Weitere Ausführungen zu den daraus resultierenden Unterhaltungsaufwendungen finden sich im Teilbericht Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün.

Zum Kreis Coesfeld gehören zwei mittlere und neun kleine Kommunen. Lediglich zwei der kreisangehörigen Kommunen verfügen über ein eigenes Jugendamt bzw. eine eigene Bauaufsicht. Dementsprechend deckt der Kreis diese Aufgaben für die meisten Städte und Gemeinden im Kreis ab.

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

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der Kreise. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte^[1] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsich-

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

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

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. 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

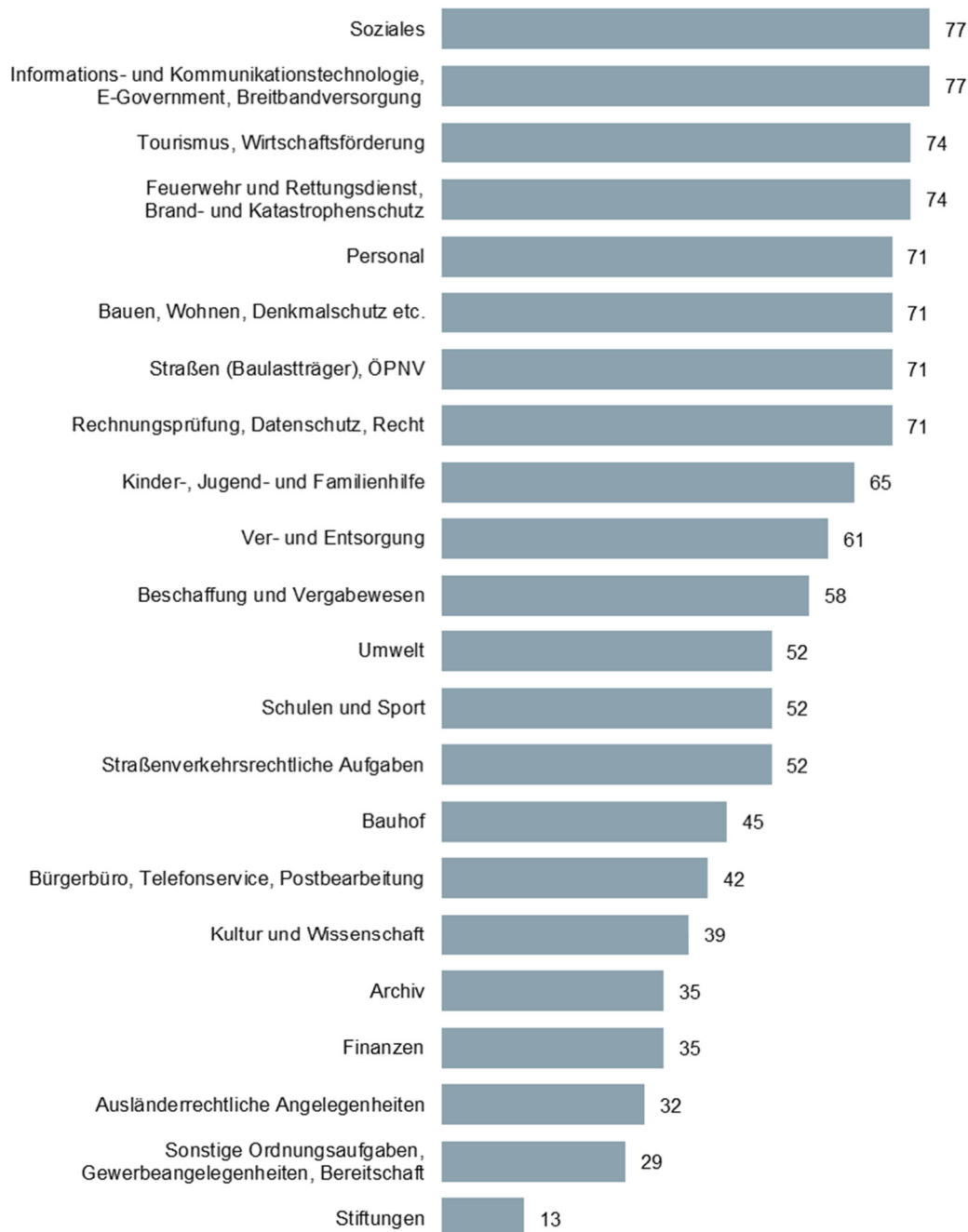
Nachfolgend stellen wir die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. Hierbei sind die Rückmeldungen der 31 Kreise einschließlich der StädteRegion Aachen eingeflossen. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kreise als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen 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.

^[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

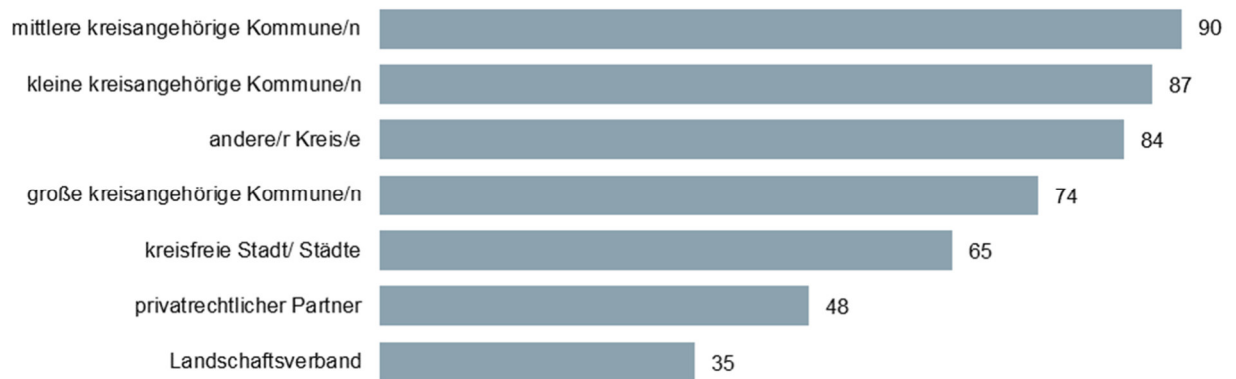


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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



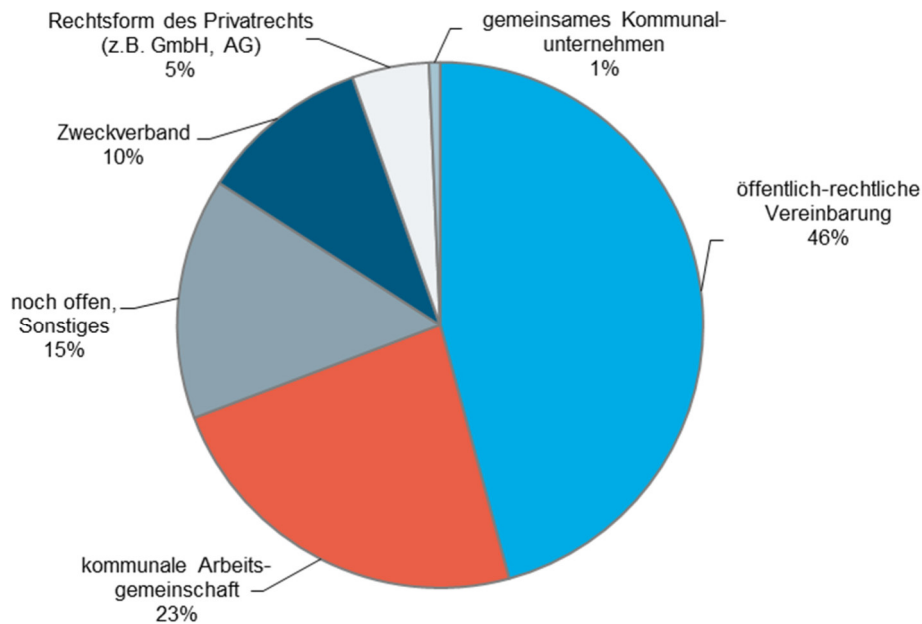
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

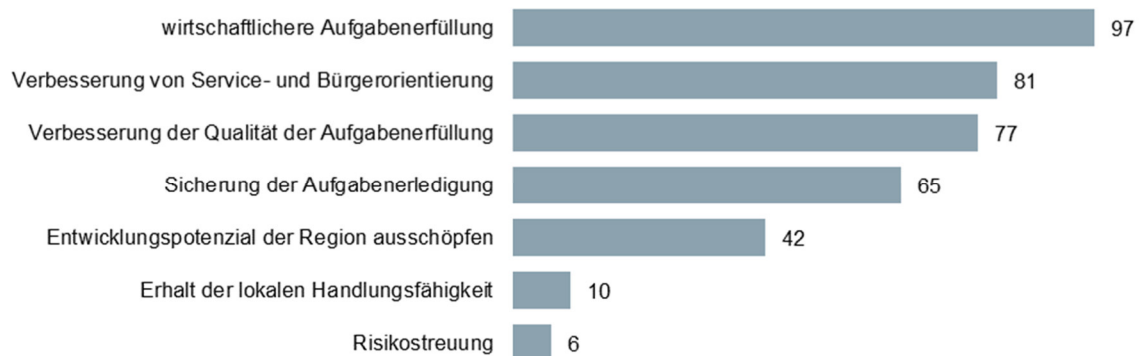


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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



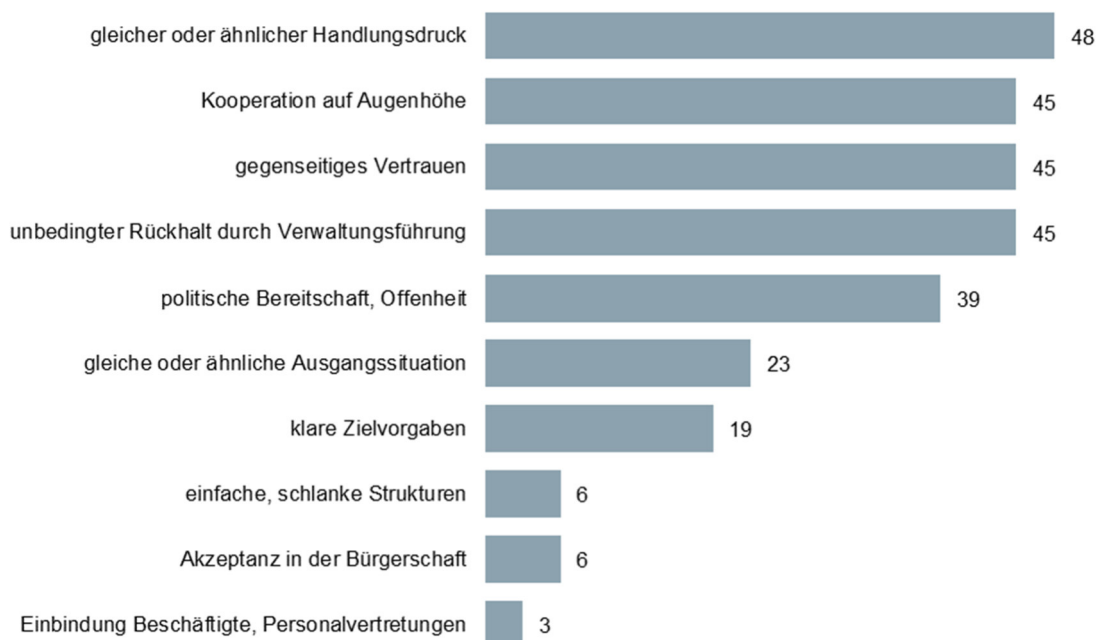
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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



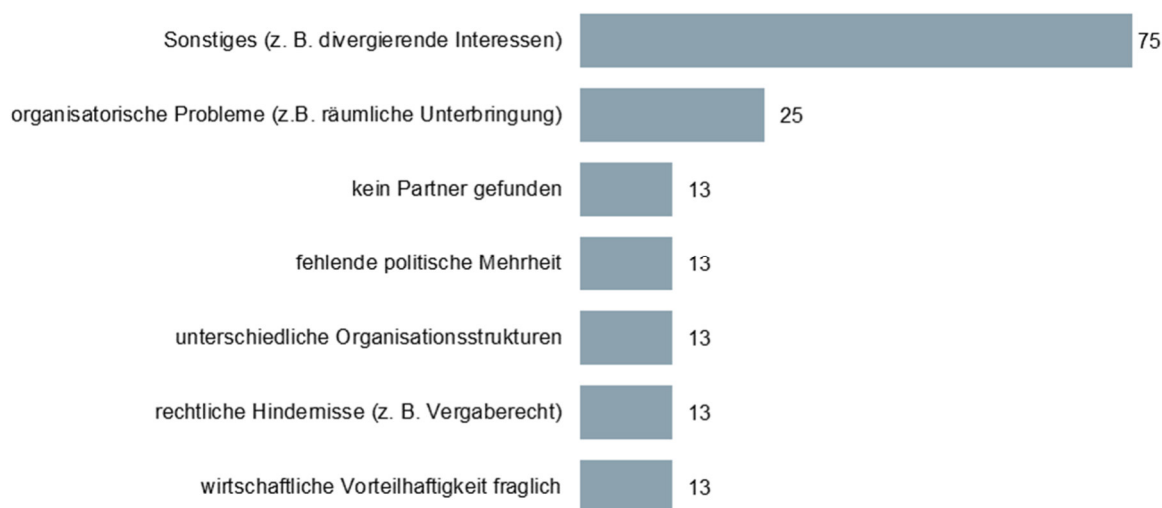
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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 Kreis Coesfeld

Der Kreis Coesfeld zählt zu den Kreisen mit einer großen Anzahl an interkommunalen Koopera-tionen. Dabei umfassen die interkommunalen Zusammenarbeiten jedoch nicht nur die unter-schiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände), sondern auch eine Vielzahl informeller Kooperationen.

Beispiele für formelle Zusammenarbeit im Kreis Coesfeld sind die vertraglich geregelten Personalabrechnungen, der behördliche Datenschutz, das Vergabewesen oder die gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle. Informell bestehen zudem eine Vielzahl von Arbeitsgruppen, insbesondere auf operativer Ebene.

Der Beginn interkommunaler Zusammenarbeit ergibt sich bei vielen Projekten beim Kreis Coesfeld aus dem Doing heraus. Oftmals besteht ein Austausch auf Fachebene, hierdurch entsteht eine win-win-Situation für alle Beteiligten, die sich bis hin zu einer interkommunalen Zusammenarbeit entwickeln kann. So stehen fachliche Gründe im Fokus. Natürlich werden auch wirtschaftliche Aspekte immer mit betrachtet. Dabei legt der Kreis den Fokus stets auf seine kreisangehörigen Kommunen, um ihnen die nötige Unterstützung zu geben, aber auch um das Gemeinschaftsgefühl zu stärken. Soweit Kommunen auf den Kreis zukommen, versucht der Kreis Coesfeld im Rahmen seiner Möglichkeiten auch tätig zu werden.

Der Kreis Coesfeld arbeitet vorrangig mit seinen kreisangehörigen Kommunen zusammen. Es bestehen aber auch interkommunale Zusammenarbeiten mit anderen Kreisen, kreisfreien Städten oder dem Landschaftsverband. Wie der größte Anteil der anderen Kreise übt der Kreis Coesfeld seine formelle interkommunale Zusammenarbeit meist auf der Grundlage von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen aus.

Die Aufgaben der interkommunalen Zusammenarbeit werden auch beim Kreis Coesfeld größtenteils durch den Kreis und die beteiligten Kommunen gemeinsam ausgeübt. Organisatorisch wird die interkommunale Zusammenarbeit zumeist in den einzelnen Facheinheiten betreut.

Die örtlichen IKZ-Aktivitäten des Kreises Coesfeld sind bedarfsgerecht. Der Kreis ist in diesem Bereich gut aufgestellt.

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.

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.

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)

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 Kreis Coesfeld haben wir im Zeitraum September 2021 bis Februar 2023 durchgeführt. Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Kreis Coesfeld hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Coesfeld überwiegend das Vergleichsjahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2020, sowie die Gesamtabschlüsse bis 2018. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltenen mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2023 bis 2025 wird ebenfalls in die Analyse einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Benjamin Traut
Tax Compliance Management System	Sabine Jary
Informationstechnik	Linda Lauber
Hilfe zur Erziehung	Petra Knabe
Hilfe zur Pflege	Frauke Holm
Bauaufsicht	Michael Essler
Vergabewesen	Silke Ehrbar-Wulfen
Verkehrsflächen	Robert Pawelczyk

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

Herne, den 28. August 2023

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Kreis Coesfeld hat Regelungen für die Ermächtigungsübertragungen getroffen. Diese sind Bestandteil der Budgetierungsleitlinien. Ordentliche Aufwendungen werden nur selten und im geringen Maße übertragen. Die Übertragung von Auszahlungen sind hingegen vergleichsweise sehr hoch. Hohe Ansätze für investive Auszahlungen führen zudem dazu, dass der Kreis die zur Verfügung stehenden Mittel für Investitionen nur im geringen Maße verausgabt. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.	E1	Der Kreis Coesfeld sollte einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F2	Der Kreis Coesfeld hat in den strategische Zielen Vorgaben zur Fördermittelakquise festgeschrieben. Richtlinien oder Dienstanweisungen sind bislang nicht vorhanden. Er nutzt bereits verschiedene Quellen bei der Fördermittelrecherche. Eine Standardisierung des Prozesses könnte die Fördermittelakquise des Kreises allerdings zusätzlich unterstützen.	E2	Der Kreis Coesfeld sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.
F3	Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Kreis Coesfeld nicht. Es wird jedoch bereits regelmäßig über Themenfelder von besonderer Bedeutung berichtet. Ein einheitliches, strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde zusätzlich unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E3.1	Der Kreis Coesfeld sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E3.2	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller wesentlichen Förderprojekte informiert werden.
Tax Compliance Management System			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Der Kreis Coesfeld hat keinen gesonderten Zeit- und Projektplan zur Einführung und Weiterentwicklung des TCMS aufgestellt. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW durch einen konkreten Zeit- und Projektplan für die zukünftig geplanten Projektschritte.	E1	Der Kreis Coesfeld sollte die im TCMS-Handbuch dargelegten, noch offenen Maßnahmen durch einen schriftlichen Zeit- und Projektplan konkretisieren und dokumentieren. Dieser sollte konkrete Fristen und Zuständigkeiten beinhalten und dem Verwaltungsvorstand sowie allen Projekt-Beteiligten bekannt sein. Der Projektfortschritt sollte regelmäßig überprüft werden.
F2	Der Kreis Coesfeld hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht aktuell hinsichtlich der Vollständigkeit und der Aktualität der Analysen. Mit der Einstellung einer qualifizierten Steuerfachkraft und der geplanten Evaluation beabsichtigt der Kreis diesbezüglich nachzusteuern.	E2.1	Da der Kreis Coesfeld die Einnahmeinventur bisher nicht fortgeschrieben hat, muss er die ursprünglich erfassten Einnahmen dringend überprüfen und ggf. fehlende Einnahmen nacherfassen. Es sollten Prozesse hinsichtlich der laufenden Fortschreibung der Einnahmeinventur in das TCMS integriert und in das TCMS-Handbuch aufgenommen werden.
		E2.2	Der Kreis Coesfeld sollte in die Zukunft gerichtet mit Hilfe des geplanten Vertragsmanagements alle bestehenden Verträge erfassen, die grundsätzlich Umsatzsteuerrelevanz aufweisen können.
		E2.3	Der Kreis Coesfeld sollte sein Risikoportfolio wie geplant regelmäßig evaluieren und ggf. um weitere spezifische Risiken ergänzen.
F3	Der Kreis Coesfeld hat im TCMS-Handbuch konkrete Regelungen zur Beschaffung und Weitergabe von Informationen getroffen. Handlungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen und ein detailliertes Fortbildungs- und Schulungskonzept.	E3.1	Der Kreis Coesfeld sollte wie geplant ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept zum TCMS erarbeiten. Insbesondere sollte das Konzept konkrete Ziele zu den Budgets, zur Termingestaltung und den Schulungsthemen beinhalten. Die Zielvorgaben sollten regelmäßig überwacht und evaluiert werden. Die Teilnahme an Schulungen oder Veranstaltungen sollte dokumentiert werden.
		E3.2	Der Kreis Coesfeld sollte ein regelmäßiges Berichtswesen über die Weiterentwicklung des TCMS an den Verwaltungsvorstand einrichten. Diese Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen integriert werden. Wichtig ist eine fortlaufende Dokumentation der Berichterstattung.
F4	Die Prozesse und Zuständigkeiten zur Steuervoranmeldung- und -erklärung hat der Kreis Coesfeld konkret geregelt. Die installierten Prozesse werden derzeit überarbeitet und sind nur teilweise verbindlich festgeschrieben. Ziel ist eine weitgehende Automatisierung der Prozesse im Rahmen des digitalen Rechnungseingangsworkflows.	E4.1	Der Kreis sollte die Prozesse und Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen mit der geplanten Digitalisierung detailliert im TCMS-Handbuch erfassen. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in das TCMS-Handbuch aufgenommen werden. Der Kreis sollte zu den erforderlichen Schnittstellenaufgaben verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Der Kreis Coesfeld sollte überlegen, zur Überwachung und Dokumentation der steuerlichen Fristen ein Fristenkontrollbuch zu nutzen.
F5	Der Kreis Coesfeld hat eine regelmäßige Evaluierung der Regelungen und Prozesse im TCMS-Handbuch implementiert. Aus der dezentralen Organisation ergeben sich zukünftig höhere Anforderungen an die Kontrolle und Überwachung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	E5	Der Kreis Coesfeld sollte seine geplanten Kontrollen konkretisieren und so ausgestalten, dass neben regelmäßigen Kontrollen der TCMS-Prozesse unabhängige Kontrollen des Rechnungsprüfungsamtes durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.
Informationstechnik			
F1	Das Betriebsmodell des Kreis Coesfeld bietet sehr gute Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Bereitstellung von IT. Die Steuerung ist gut ausgestaltet, aber durch fehlende Formalisierung des strategischen Rahmens nicht hinreichend abgesichert.	E1.1	Der Kreis Coesfeld sollte seine strategische IT-Ausrichtung formalisieren und das Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand erweitern. Zudem sollte er, wie geplant, auf Grundlage der IT-Sicherheitsleitlinie seine Dienststanweisungen aktualisieren.
		E1.2	Der Kreis Coesfeld sollte die Konditionen seiner Telefonverträge unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten überprüfen.
F2	Der Kreis Coesfeld kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die erforderliche Umsetzung des OZG bietet die Projektplanung des Kreises Coesfeld Konkretisierungsmöglichkeiten.	E2	Der Kreis Coesfeld sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er seine Umsetzungsliste ergänzen. Er sollte basierend auf den bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen seine Zeitplanung konkretisieren.
F3	Der Kreis Coesfeld hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der technisch gut unterstützt wird. Dennoch gibt es einen Ansatzpunkt, den Workflow weiter zu optimieren.	E3	Der Kreis Coesfeld sollte gemeinsam mit seinem IT-Dienstleister und den Softwareherstellern von DMS und Finanzverfahren an einer Erweiterung der Schnittstelle zwischen den Systemen arbeiten. So könnte er aktuell noch manuell durchgeführte Dateneingaben und Prüfschritte über das Auftrags- und Bestellwesen weiter automatisieren.
F4	Das Prozessmanagement des Kreises Coesfeld befindet sich im Aufbau. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	E4	Der Kreis Coesfeld sollte dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis Coesfeld seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die technischen und räumlichen Sicherheitsstrukturen des Kreises Coesfeld sind gut. Allerdings bestehen konzeptionelle Optimierungsansätze im IT-Sicherheitsmanagement um potenzielle IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren und vorhandene Strukturen abzusichern.	E5	Der Kreis Coesfeld sollte die Aufarbeitung der konzeptionellen Defizite konsequent fortsetzen, die Konzepte umsetzen und ein Berichtswesen zu sicherheitsrelevanten Kennzahlen aufbauen.
F6	Die örtliche IT-Prüfung des Kreises Coesfeld kann aktuell nur die notwendigen Prüfhandlungen absichern. Für eine systematische örtliche IT-Prüfung sind die Rahmenbedingungen optimierungsbedürftig. Neben der IT-Prüfung könnten weitere Fachprüfungen durch den Einsatz von Fachverfahren noch effizienter gestaltet werden.	E6.1	Der Kreis Coesfeld sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.
		E6.2	Der Kreis Coesfeld sollte darauf hinarbeiten, mehr prüfungsrelevante Datensätze über adäquate Fachverfahren auswerten zu können.
F7	Der Kreis Coesfeld hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Risiken bestehen allerdings durch fehlende Formalisierung und konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.	E7	Der Kreis Coesfeld sollte, wie geplant, das IT-Sicherheitskonzept für den Schulbereich formulieren und aktuell halten. Zudem sollte er seinen Beschaffungsprozess für IT-Ausstattung formalisieren.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Das Kreisjugendamt hat bereits viele Auswertungen und Maßnahmen eines guten Fachcontrollings installiert. Ein Berichtswesen, in dem die Auswertungen zusammengefasst werden, gibt es bislang nicht.	E1	Das Jugendamt sollte sein Fachcontrolling durch weitere trägerbezogene Auswertungen ergänzen. Alle Auswertungen des Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen zusammengefasst werden.
F2	Die WiJu prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt in schwierigen Fällen durch die WiJu und in allen anderen Fällen durch den ASD. Hierbei gibt es immer eine enge Abstimmung zwischen ASD und WiJu. Schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen sowie der Zuständigkeit gibt es nicht.	E2	Der Kreis Coesfeld sollte schriftliche Standards für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen in die Arbeitsanweisung aufnehmen. In diesem Zusammenhang sollte auch schriftlich geregelt werden, in welchen Fällen die Zuständigkeitsprüfung durch die WiJu erfolgen soll.
F3	Es finden jährliche stichprobenhafte Kontrollen der Akten durch die Teamkoordination statt. Diese werden bislang nicht protokolliert. Technische Plausibilitätsprüfungen erfolgen teilweise über die Fachsoftware. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.	E3	Die jährlichen Aktenprüfungen durch die Teamkoordinationen sollten standardisiert und protokolliert werden. Außerdem sollten stichprobenhaft auch prozessunabhängige Kontrollen installiert werden.
F4	Das Jugendamt plant seinen Personalbedarf anhand der Fallbelastung ohne dabei einen konkreten Richtwert der Bearbeitung zu verwenden. Eine detaillierte Personalbemessung ist nicht erfolgt. Kurzfristige Fluktuationen können durch eine	E4	Der Kreis Coesfeld sollte zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung zukünftig ein Verfahren zur Personalbemessung entwickeln und nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
	Springerstelle aufgefangen werden. Für die Einarbeitung neuer Fachkräfte wurde ein Konzept entwickelt.		
Hilfe zur Pflege			
		E0.1	Der Kreis Coesfeld sollte die Sozialplanung weiter ausbauen.
F1	Die Heimnotwendigkeit wird ab dem Pflegegrad 3 vorausgesetzt.	E1	Der Kreis Coesfeld sollte untersuchen, ob die Prüfung der Heimnotwendigkeit auch für den Pflegegrad 3 relevant sein könnte bzw. ob eine zusätzliche Festsetzung einer Altersgrenze sinnvoll ist.
F2	In den Fachdiensten der ambulanten und stationären Leistungen wird bereits anhand der E-Akte die Sachbearbeitung durchgeführt. Ein gemeinsames Dokumentenmanagementsystem ist mit den kreisangehörigen Kommunen entwickelt worden.		
F3	Die Prozessbeschreibungen der Fachsoftware können nicht optimal genutzt werden.	E3	Der Kreis Coesfeld sollte die Prozesse bezüglich der E-Akte überprüfen und ggf. anpassen. Die Sachbearbeitung wird unterstützt und Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen können schneller erkannt werden.
F4	Eine Personalbedarfsplanung sowie ein Einarbeitungskonzept für den Bereich Hilfe zur Pflege hat der Kreis Coesfeld bisher nicht.	E4	Aufgrund ständig neuer Herausforderungen an die Beschäftigten sowie geplanter und nicht geplanter Fluktuationen, sollte eine Personalbedarfsplanung in der Hilfe zur Pflege eingeführt werden. So sind vorzeitig Bedarfe zu erkennen, um die Leistungsgewährung zu sichern und rechtzeitig ausreichend und qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen. Ein Einarbeitungskonzept erleichtert neuen Mitarbeitenden den Einstieg.
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	Aufgrund der vergleichsweise hohen Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle und den neuen Aufgaben ab 2023 sollte der Kreis Coesfeld die Personalausstattung kritisch überprüfen.
F6	Die präventiven und niederschweligen Angebote des Kreises Coesfeld sind bisher in der Pflegeplanung nicht aufgeführt.	E6	Der Kreis Coesfeld sollte die präventiven Angebote in die Pflegeplanung integrieren, um so eine Übersicht zu erhalten und die Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahmen in weitere Planungen einfließen zu lassen.
F7	Der Kreis Coesfeld setzt in der Pflege- und Wohnberatung eine neue Fachsoftware ein.	E7	Die Auswertemöglichkeiten der Software für die Pflege- und Wohnberatung sollten für Analysen der Beratungsinhalte und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen genutzt werden. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Ein Fach- und Finanzcontrolling ist in Ansätzen vorhanden. Weitergehende Kennzahlen zur Wirksamkeit z. B. von präventiven Angeboten sind noch nicht vorhanden.	E8	Bei der derzeitigen Überprüfung der Ziele und Kennzahlen der Hilfe zur Pflege sollten die Finanz- und Fachdaten enger miteinander verknüpft werden und in ein Fach- und Finanzcontrolling integriert werden. Die Erkenntnisse der Pflege- und Wohnberatung sollten mit einfließen. So kann ausgewertet werden, welche niederschweligen Maßnahmen und präventiven Angebote angenommen werden und zielführend greifen. Gleichzeitig können die vorhandenen Prozesse aktualisiert und optimiert werden.
Bauaufsicht			
F1	Das betrachtete Baugenehmigungsverfahren des Kreises Coesfeld lässt auf rechtmäßiges Verwaltungshandeln bei den von uns betrachteten Rechtmäßigkeitsaspekten schließen. Zusätzliche Dokumentationen zu Ermessensentscheidungen können die Verfahren noch weiter optimieren und die Rechtssicherheit weiter verbessern.	E1.1	Der Kreis Coesfeld sollte zur Beibehaltung der Rechtssicherheit auch in der neuen Fachsoftware die Fristen dokumentieren.
		E1.2	Die Grundlagen für die Ausübung von Ermessenentscheidungen sollten vom Kreis Coesfeld in der neuen Fachsoftware zum jeweiligen Fall hinterlegt werden. Damit kann das eingesetzte Personal noch rechtssicherer agieren.
		E1.3	Der Kreis Coesfeld sollte grundlegende Einzelfall- und Ermessensentscheidungen zentral bereitstellen. In der neuen Fachsoftware kann über Verschlagwortung ein Infopool für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht entstehen.
F2	Der Prozess der Baugenehmigung wird im Kreis Coesfeld standardisiert bearbeitet. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch die Entwicklung von Checklisten zu einzelnen Prozessschritten. Diese sollen in die neue Software integriert werden. Die Bearbeitung mittels Papierakte erschwert einen effektiveren Prozessablauf.	E2	Um Parallelarbeiten zu vermeiden, sollte der Kreis Coesfeld Bauanträge nach der Implementierung der neuen Fachsoftware in 2023 vollständig über die eingesetzte Fachsoftware bearbeiten.
F3	Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden in der unteren Bauaufsicht auf ein notwendiges Maß beschränkt. Das Beteiligungsverfahren wird über den Postweg durchgeführt.	E3.1	Der Kreis Coesfeld sollte in der neuen Fachsoftware die erforderlichen Beteiligungsverfahren parallel mittels digitaler Unterlagen durchführen, um das Baugehmigungsverfahren zu beschleunigen.
		E3.2	Der Kreis Coesfeld sollte in einem ersten Schritt die kreisinternen Beteiligungen digitalisieren, um das zeitaufwendige Beteiligungsverfahren zu vereinfachen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der eigentliche Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist im Kreis Coesfeld durch wenige Schnittstellen effektiv gestaltet. Er bietet daher wenig Optimierungspotenzial. Ausbaufähig ist der Prozess aufgrund des fehlenden durchgängigen Einsatzes der Fachsoftware und der rudimentären Digitalisierung.	E4	Der Kreis Coesfeld sollte das Vier-Augen-Prinzip in den aktuell überarbeiteten Prozessschritten fixieren. Zudem sollte das Vier-Augen-Prinzip in der neuen Software im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens für alle Bauanträge hinterlegt werden. Es dient der Korruptionsprävention und dem Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
F5	Der Digitalisierungsstand im Fachdienst Bauaufsicht steht noch am Beginn der Umsetzung. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren hohe Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung, der aktuellen Fallbearbeitung wie auch bei der Archivierung.	E5.1	Der Kreis Coesfeld sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens und des Papieraktenarchivs noch in 2022 abschließen. So kann er das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge im Folgejahr vollständig medienbruchfrei digital bearbeiten und archivieren. Zudem sollte er mit Blick auf die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes die Entwicklungen und Anschlussmöglichkeiten z. B. an das Bauportal.NRW im Blick halten.
		E5.2	Alle Vorgänge der Bauaufsicht im Kreis Coesfeld sollten nach der gleichen Systematik in die neue Software und das Dokumentenmanagement integriert werden. Dazu sind Papier-Akten zum Beginn des Prozesses einzuscannen. Die einzupflegenden Informationen zum Vorgang sollten nach abgestimmten Kriterien vorgekommen werden.
		E5.3	Der Kreis Coesfeld sollte bis Ende 2022 die Planungen und Vorarbeiten für eine vollumfängliche elektronische Bearbeitung der Bauanträge abschließen. So kann die Bauaufsicht zukünftig unter anderem Zeitressourcen durch den elektronischen Austausch von Stellungnahmen erschließen.
		E5.4	Im Gesamtkontext der Digitalisierung der Verwaltung sollte der Kreis Coesfeld den Technikeinsatz in der Bauaufsicht forcieren. Beispielsweise könnten Laptops zur flexiblen Arbeit im Kreishaus und im Homeoffice eingesetzt werden. Die Vorgänge könnten direkt im System ohne Medienbruch bearbeitet werden. Der Einsatz von privaten Endgeräten könnte damit im Homeoffice entfallen und somit die IT-Sicherheit erhöhen.
F6	Eine hohe Fluktuation wirkt sich belastend auf die Arbeitssituation in der Bauaufsicht des Kreises Coesfeld aus. Der Anteil der unerledigten Bauanträge steigt an und liegt interkommunal auf hohem Niveau.	E6.1	Der Kreis Coesfeld sollte absehbare Altersfluktuationen in der Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer durch die erfahrenen Fachkräfte gewährleistet ist
		E6.2	Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte zum Ausbau des Wissensmanagements zukünftig ein Handbuch mit Standards, Prozessen und Vorgaben zum Ver-

Feststellung		Empfehlung	
			fahren „Bauaufsicht“ erarbeiten. Um Schnittstellen zu reduzieren, sollten diese definierten Prozesse und Informationen in der zukünftigen Software abgebildet bzw. hinterlegt werden.
		E6.3	Die weitere Zunahme von unerledigten Bauanträge sollte analysiert werden, um gegensteuernde Maßnahmen ergreifen zu können.
		E6.4	Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte zukünftig die hier dargestellten Personalkennzahlen fortschreiben.
F7	Der Kreis Coesfeld bietet einige Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Die Bauberatung erfolgt auf Nachfrage über die zuständige Sachbearbeitung. Eine explizit ausgewiesene Bauberatung ist nicht vorhanden.	E7.1	Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen sein.
		E7.2	Der Kreis Coesfeld sollte die Kennzahlen zu den Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen über diese Prüfung hinaus erheben und fortschreiben. Ziel sollte es sein, eine hohe Zahl an genehmigungsfähigen Anträgen zu erreichen.
		E7.3	Der Kreis Coesfeld sollte überlegen, wie die vielen sinnvollen Informationen auf der Homepage für die Bürger übersichtlicher gebündelt werden, einfacher zu finden und aufzurufen sind.
		E7.4	Der Kreis Coesfeld sollte die Stellenanteile der Bauberatung in der Bauaufsicht zukünftig erheben und analysieren. Hierdurch können Veränderungen beim Personaleinsatz besser gesteuert werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Nachfrage in der Bauberatung.
F8	Der Kreis Coesfeld kann die Laufzeiten der verschiedenen Bauanträge nach Verfahrensarten getrennt ermitteln. Bei der Betrachtung der Gesamtlaufzeiten aller Bauanträge zeigt sich ein überdurchschnittlicher Wert.	E8	Der Kreis Coesfeld sollte die Laufzeiten weiterhin getrennt nach den verschiedenen Bauantragsverfahren, sowie ab Antragseingang und ab Vollständigkeit in der neuen Fachsoftware nachhalten. Zudem sollten die Ursachen für die langen Gesamtbearbeitungszeiten analysiert werden.
F9	Der Kreis Coesfeld hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele und Kennzahlen für den Haushalt definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt in Ansätzen. Es fehlen zudem noch Auswertungsmöglichkeiten über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen.	E9.1	Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte die neue Fachsoftware dazu nutzen, das gesamte Bauverfahren, die dazugehörigen Dokumente und die skizzierten Auswertungsmöglichkeiten zu hinterlegen. Dazu sollten fallübergreifende Auswertungen der Daten, zum Beispiel bezogen auf die Laufzeiten, angelegt und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Controlling installiert werden, um den Bereich auf aussagekräftiger Basis steuern zu können.

Feststellung		Empfehlung	
		E9.2	Der Kreis Coesfeld sollte das Controlling im Fachdienst Bauaufsicht zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen. Diese sollten mindestens jährlich ausgewertet und in einem standardisierten Bericht darstellt werden.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen des Kreises Coesfeld ist gut organisiert. Die Geschäftsanweisung Vergabe bildet eine gute Grundlage zur rechtssicheren Handhabung der Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind im Wesentlichen klar formuliert. Der Kreis berücksichtigt auch bereits Nachhaltigkeitskriterien im Beschaffungswesen.	E1.1	Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich zur Risiko-Minimierung an, diese unabhängig von einer Wertgrenze der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung vorab vorzulegen.
		E1.2	Der Kreis Coesfeld sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in seiner Geschäftsanweisung Vergabe aufnehmen und die Bedarfsstellen für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.
		E1.3	Um für die steigenden Anforderungen an eine nachhaltige Beschaffung gewappnet zu sein, sollte der Kreis Coesfeld sein Konzept zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten im Beschaffungswesen weiter ausbauen und ergänzend konkrete Handlungsvorgaben erarbeiten.
F2	Der Kreis Coesfeld führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen im Wesentlichen effektiv und rechtssicher durch. Die gesetzlichen Veröffentlichungspflichten vor Beginn der Ausschreibung hält der Kreis nicht immer ein.	E2.1	Der Kreis Coesfeld sollte verbindlich festlegen, dass bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen sind. Die zentrale Vergabestelle sollte eine Bieterdatei aufbauen und den Vorschlag der Bedarfsstelle zum Bieterkreis regelmäßig ändern.
		E2.2	Der Kreis Coesfeld sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.
		E2.3	Der Kreis könnte die Bestätigung der Mittelverfügbarkeit für ausschreibungsreife Beschaffungen vom Kämmerer auf berechnigte Beschäftigte der Kämmererei delegieren und so zur Entlastung des Kämmerers sowie zur Beschleunigung der Vergabeverfahren beitragen.
		E2.4	Um den Kontakt zwischen den Bietern und den Bedarfsstellen so lange wie möglich zu unterbinden, ist es vorteilhaft, wenn die zentrale Vergabestelle die Nachforderung von fehlenden Unterlagen übernimmt.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Kreis Coesfeld nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits für Vergabeverfahren ab der beschränkten Ausschreibung eine digitale Vergabepattform. Der Kreis prüft die Einführung einer elektronischen Vergabeakte. Eine Entscheidung hierzu ist im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht gefallen.	E3	Wir unterstützen die Bestrebungen des Kreises Coesfeld zur Einführung einer elektronischen Vergabeakte. Der Kreis sollte prüfen, ob die präferierte Lösung auch Assistenz- und Controlling-Funktionen bietet. Die örtliche Rechnungsprüfung und die Bedarfsstellen sollten über Berechtigungen mit in den elektronischen Vergabe-Workflow eingebunden werden.
F4	Der Kreis Coesfeld erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Er hat sowohl eine Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung erlassen als auch eine Korruptionsschutzbeauftragte ernannt. Der Kreis hat auch bereits eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat er im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht ergriffen.	E4.1	Der Kreis sollte seine Beschäftigten möglichst jährlich zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention informieren und sie für dieses Thema regelmäßig sensibilisieren.
		E4.2	Der Kreis Coesfeld sollte die Schwachstellenanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen aktualisieren. Dabei bietet es sich an, die Bediensteten aktiv zu befragen und in den Evaluationsprozess einzubinden.
		E4.3	Wir empfehlen, dass der Kreis Coesfeld die gute Praxis für das Erheben und die Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich festschreibt. Hierzu bietet sich das Aufstellen einer Ehrenordnung an, in der dann ergänzend noch Regelungen zu Befangenheitstatbeständen aufgenommen werden könnten.
		E4.4	Der Kreis sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F5	Der Kreis Coesfeld hat sich fachkundig mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und umfassende Regelungen in Form einer Dienstanweisung erlassen. Einzelne Regelungen zur Haftung sowie zu Neben- und Folgekosten fehlen noch. Das verbindlich festgelegte Berichtswesen zum Sponsorship ist vorbildlich.	E5	Der Kreis Coesfeld sollte die bereits bestehenden guten Regelungen zum Sponsoring noch um einen Haftungsausschluss, eine Neben- und Folgekostenregelung sowie die Beteiligung der Abteilung 20 - Finanzen und Liegenschaften vor Abschluss eines Sponsoring-Vertrages ergänzen.
F6	Der Kreis Coesfeld betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es gibt aber bereits vielversprechende und ausbaufähige Elemente eines Bauinvestitionscontrollings. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung und Ausführung kommender Bauvorhaben Aspekte der Nachhaltigkeit, insbesondere Fragen der Energieeffizienz.	E6	Der Kreis Coesfeld sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln. Das im Aufbau befindliche Berichtswesen für große Baumaßnahmen ist hierbei ein wichtiger Bestandteil.

Feststellung		Empfehlung	
F7	In der Vergabedienstanweisung hat der Kreis Coesfeld Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E7	Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen vorzugsweise in der zentralen Vergabestelle zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F8	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Coesfeld entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Bieter. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bezüglich der Beteiligungspflichten sowie bei den Begründungen und der Dokumentation der Verfahren und hier vor allem der Nachtragsaufträge.	E8.1	Die zentrale Vergabestelle sollte Bieteranfragen und deren Beantwortung gemäß dem Transparenzgrundsatz allen interessierten Firmen zur Kenntnis geben.
		E8.2	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.
		E8.3	Der Kreis Coesfeld sollte darauf achten, dass alle maßgeblichen Dokumente zu einer Vergabemaßnahme von der Planung über die Ausschreibung bis zur Schlussrechnung vollständig in einer Hauptakte abgelegt sind.
		E8.4	Der Kreis sollte die vollständige Mängelbeseitigung zeitnah nachhalten und in der Akte zur Maßnahme dokumentieren.
		E8.5	Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Fachämter bei einzelnen Auftragsänderungen oder summierten Auftragsänderungen von Baumaßnahme ab 3.000 Euro stets die örtliche Rechnungsprüfung entsprechend der Geschäftsanweisung Vergabe beteiligen.
		E8.6	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.
		E8.7	Der Kreis sollte den Verzicht auf die Zulassung von Nebenangeboten und die Bildung von Losen individuell und maßnahmenbezogen begründen.
		E8.8	Der Kreis sollte die Fachämter regelmäßig auf die Beteiligungspflichten aus der Geschäftsanweisung Vergabe hinweisen und deren Einhaltung sicherstellen.

Feststellung		Empfehlung	
			Wenn Auftragserweiterungen nicht in einem sachlich-inhaltlichen Bezug zum Ursprungsauftrag stehen, sind diese neu auszuschreiben.
		E 8.9	Aus Gründen der Rechtssicherheit und für etwaige Gewährleistungsansprüche sollte der Kreis für Auftragsänderungen schriftliche Angebote einholen und diese auch schriftlich beauftragen.
		E 8.10	Der Kreis sollte darauf achten, dass bei der Durchführung von freihändigen Vergaben ab 35.000 Euro netto die Rechnungsprüfung gemäß Ziffer 3.5.1 der Geschäftsanweisung Vergabe zu beteiligen ist.
		E 8.11	Der Kreis sollte Auftragsänderungen grundsätzlich nachvollziehbar in der Vergabeakte begründen und förmlich beauftragen.
		E 8.12	Der Kreis Coesfeld sollte darauf achten, dass er maßgebliche Unterlagen wie die Kostenberechnung als Grundlage für die Entscheidung über die Vergabeart in der Vergabeakte dokumentiert. Er sollte zudem sicherstellen, dass Nachbesserungsaufforderungen der Rechnungsprüfung umgehend von den Fachdiensten nachgeholt werden.
Verkehrsflächen			
F1	Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung liegen vor. Danach befinden sich mehr als die Hälfte der Flächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Dies entspricht allerdings nicht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Verkehrsfläche. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Hier scheint die Zuordnung Zustandsklasse – Restnutzungsdauer nicht passend zu sein und bildet in der Anlagenbuchhaltung nicht den tatsächlichen Zustand der Verkehrsfläche ab.	E1	Um das finanzielle Risiko besser einschätzen zu können, sollte der Kreis Coesfeld die Ergebnisse der Zustandsbewertung hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen detaillierter auswerten. Zudem ist die Zuordnung der Zustandsklasse einer Restnutzungsdauer in der Anlagenbuchhaltung zu überprüfen und ggfs. anzupassen.
F2	Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Coesfeld in seine Verkehrsflächen liegen deutlich unterhalb des Richtwertes.	E2	Der Kreis Coesfeld sollte die entsprechenden Einflussfaktoren auswerten. Orientiert an den technisch notwendigen Maßnahmen und der Gesamtstrategie sollte er die Unterhaltungsaufwendungen im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Dem Kreis Coesfeld sind die Grunddaten bekannt. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich durch die Bildung von Zielen und Kennzahlen.	E3	Der Kreis Coesfeld sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und Kennzahlen ableiten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld 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 Handlungsbedarf beim **Kreis Coesfeld** ist gering.

In den **kreisangehörigen Kommunen** des Kreises Coesfeld ist die finanzielle Situation trotz einer sehr geringen Finanzkraft insgesamt vergleichsweise gut. Keine der kreisangehörigen Kommunen befindet sich in der Haushaltssicherung. Die Haushaltsplanungen der kreisangehörigen Kommunen für 2022 sind in Summe jedoch negativ. Zudem zeigt die COVID-19-Pandemie ihre Auswirkungen auch in den Kommunen des Kreises Coesfeld. Die Belastungen in den Kommunen 2022 sind allerdings geringer als in anderen Kreisen. Der Kreis Coesfeld berücksichtigt nach § 9 Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen bei der Festlegung der Kreisumlage. Aufgrund der Finanzkraft und der negativen Ergebnisse muss er weiterhin auf die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen Rücksicht nehmen.

Der Kreis Coesfeld hat seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) 2008 ausgenommen 2012 und 2013 in jedem Jahr Fehlbeträge geplant. In den **Ergebnisrechnungen** 2015 bis 2020 hat der Kreis dennoch einen Jahresüberschuss von summiert 9,0 Mio. Euro erzielt. Die erzielten Ergebnisse schwanken dabei stark. Ein strukturelle Haushaltsausgleich wird noch nicht erreicht. Zur Deckung seiner Aufwendungen erhebt der Kreis eine vergleichsweise geringe Kreisumlage. Ein wesentlicher Grund dafür ist die sehr niedrige SGB II-Quote. In den Planjahren 2021 und 2022 werden erneut Defizite geplant. Diese sollen der Entlastung der Kommunen dienen. Der Kreishaushalt unterliegt in der Planung allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Hinzu kommen Unsicherheiten in der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen. Aufgrund der deutlich besser ausgefallenen Ergebnisse kann der Kreis für die geplanten Fehlbeträge und zur Vorsorge von Risiken weiterhin auf eine Ausgleichsrücklage zurückgreifen. Der Haushalt unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten. In der mittelfristigen Planung erwartet der Kreis zunächst einen ausgeglichenen Haushalt.

Trotz eines deutlichen Anstieges des **Eigenkapitals** ist die Eigenkapitalausstattung vergleichsweise gering. Mit einem Anteil von 6,5 Prozent an der Bilanzsumme weist der Kreis Coesfeld die geringste Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichskreisen aus. Die in Absprache mit den Kommunen geplanten Fehlbeträge 2021 bis 2022 entlasten zwar die kreisangehörigen Gemeinden und Städte, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Eine bilanzielle Überschuldung ist zwar nicht zu erwarten, dennoch sollte eine Ausgleichsrücklage in gewisser Höhe vorgehalten werden. Die Ausgleichsrücklage ist ein wichtiger Faktor bei der Risikovorsorge.

Neben dem Eigenkapital ist auch die **Verschuldung** des Kreises angestiegen. Der Schuldenstand im Kernhaushalt sowie auf Konzernebene ist überdurchschnittlich. Mit einer guten Selbstfinanzierungskraft ist es dem Kreis gelungen für künftige Belastungen den Bestand an Wertpapieren auszubauen. Die Investitionen mussten im Betrachtungszeitraum jedoch teilweise durch Kredite finanziert werden. Aufgrund einer geringer geplanten Selbstfinanzierungskraft und steigenden Investitionen wird ein weiterer Anstieg der Verbindlichkeiten erwartet. Aufgrund des Investitionsverhaltens der letzten Jahre befindet sich das **Vermögen** in einem guten Zustand.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Durch eine frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse liegen dem Kreis Coesfeld gesicherte **Informationen zur Haushaltssteuerung** vor. Seit 2019 werden keine Gesamtabschlüsse mehr aufgestellt. Der Kreis macht von der Möglichkeit Gebrauch nur noch einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Zudem hat der Kreis ein umfängliches unterjähriges Controlling und Berichtswesen etabliert. Dieses liefert den Entscheidungsträgern frühzeitig die wesentlichen Informationen für die Haushaltsplanung und -steuerung.

Der Kreis Coesfeld betreibt seit Jahren **Haushaltsskonsolidierung**. Damit möchte er dem Rücksichtnahmegebot Rechnung tragen, um die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten. Der Kreis ist jedoch für den Haushaltsausgleich im Wesentlichen auf steigende Schlüsselzuweisungen sowie Kreisumlagen angewiesen. Mit den Konsolidierungsbemühungen gelingt es die negative Entwicklung durch steigende Aufwendungen abzufedern. Die Aufwandsseite wird maßgeblich von den steigenden Sozialleistungen und Personalaufwendungen beeinflusst.

Für **Ermächtigungsübertragungen** hat der Kreis Coesfeld Regelungen getroffen und diese sind regelmäßiger Bestandteil der Budgetierungsrichtlinien. Konsumtive Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen gibt es im Betrachtungszeitraum nur im geringen Umfang. Ermächtigungen für Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit überträgt hingegen kein anderer Kreis ansatzweise im ähnlich hohen Umfang. Auch die Übertragungen für investive Auszahlungen sind vergleichsweise hoch. Die daraus resultierenden Mittel für das jeweilige Haushaltsjahr werden allerdings nur im geringen Maße ausgeschöpft. Hier besteht Optimierungspotenzial.

Die **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung** erfolgt im Kreis Coesfeld dezentral. Der Kreis hat bereits strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise beschlossen. Richtlinien oder Dienstweisung gibt es jedoch nicht. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein. Ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden. Ergänzend sollten die Entscheidungsträger regelmäßig durch ein Controlling und Berichtswesen über den Stand aller wesentlichen Förderprojekte informiert werden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

Methodisch analysiert die gpaNRW die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse. Zusätzlich beziehen wir 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 Kreises Coesfeld ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Coesfeld 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	nicht erforderlich	HPI
2022	bekannt gemacht	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 Gesamtabschlüsse liegen bis 2018 vor. Ab 2019 ist der Kreis nach neuer Rechtslage nicht mehr zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen verpflichtet. Entsprechende Beschlüsse über den Verzicht zur Aufstellung hat der Kreistag am 10. Juni 2020 und 29. September 2021 getroffen.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- ➔ Die finanzielle Situation der kreisangehörigen Kommunen des Kreises Coesfeld ist insgesamt vergleichsweise gut. Trotz geringer Finanzkraft befindet sich keine der Kommunen in der Haushaltssicherung. Insgesamt sind die Planergebnisse jedoch noch defizitär. Daher hat der Kreis weiterhin Rücksicht auf die wirtschaftliche Situation der Kommunen zu nehmen.

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

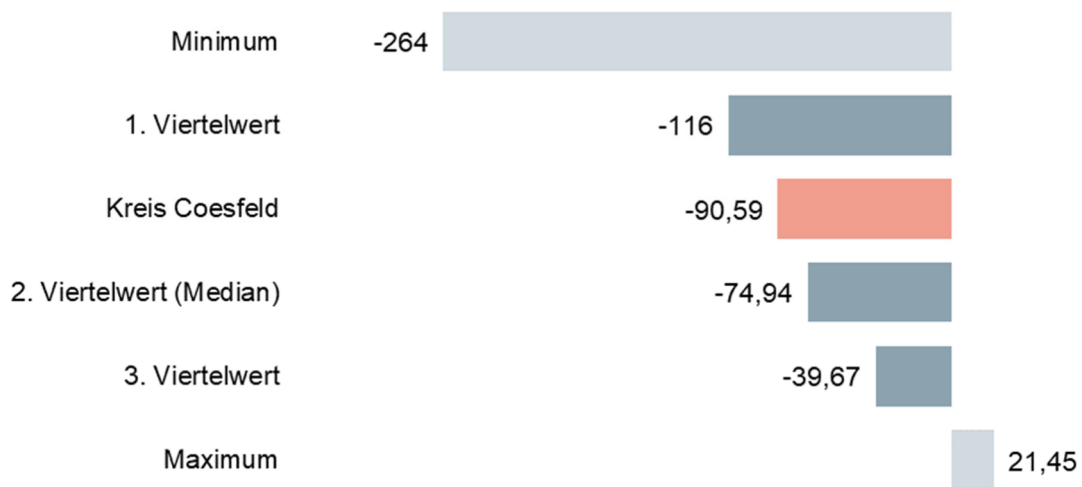
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation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

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

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

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

Geplante Ergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



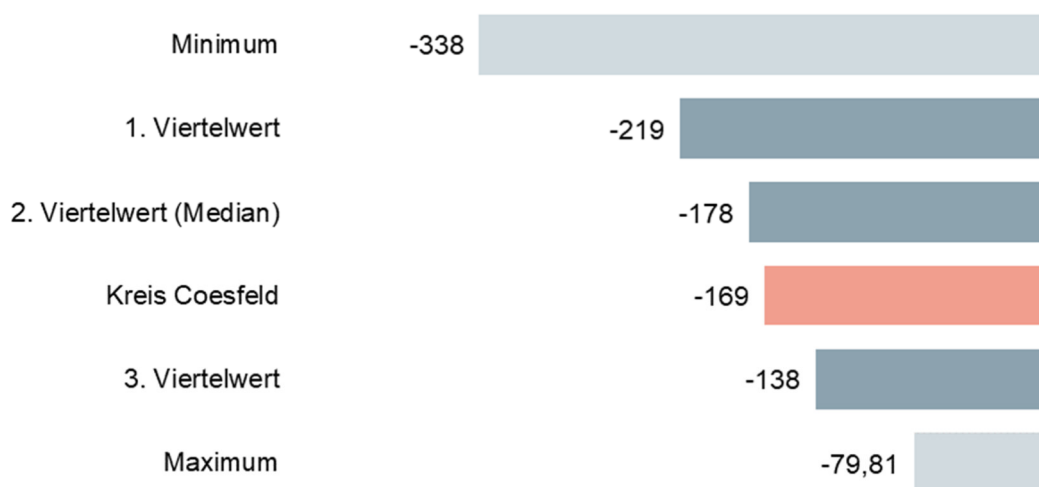
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kommunen des **Kreises Coesfeld** planen für 2022 insgesamt Jahresfehlbeträge von 90,59 Euro je Einwohner. In nur einer Kommune wird von einem Jahresüberschuss ausgegangen. Der Kreis Coesfeld positioniert sich mit dem Fehlbetrag unter dem Median. Die Einzelergebnisse der kreisangehörigen Kommunen sind jedoch stark unterschiedlich.

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

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



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



Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner positioniert sich der Kreis Coesfeld besser. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie steigt das Defizit zwar auf 169 Euro an, jedoch ist der Anstieg in den anderen Kreisen höher. Demnach haben die Kommunen des Kreises Coesfeld 2022 weniger Schäden nach dem CIG isoliert als viele Kommunen anderer Kreise. Die COVID-19-Pandemie hat damit bei den Kommunen des Kreises Coesfeld zu einer geringeren Haushaltsbelastung geführt.

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

Umlagegrundlagen je Einwohner Kreis Coesfeld 2015 bis 2020 in Euro

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.040	1.076	1.127	1.208	1.285	1.355	1382	1430

Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Kreis Coesfeld haben sich im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2022 um 389 Euro je Einwohner erhöht. Das entspricht einer Steigerung von gut 37 Prozent. Damit ergibt sich folgende Positionierung:

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.430	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen errechnen sich vergleichsweise geringe Umlagegrundlagen. Trotz des Anstieges der Umlagegrundlage je Einwohner ist der Kreis Coesfeld der Kreise mit der niedrigsten Umlagegrundlage. Dies entspricht der generell geringen allgemeinen Finanzkraft im Kreisgebiet. Neben einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft der Kommunen ist dies vor allem auf die Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Coesfeld erhalten weniger Schlüsselzuweisungen, als die meisten anderen Kommunen im interkommunalen Vergleich.

Die dennoch vergleichsweise gute finanzielle Situation der Kommunen im Kreis Coesfeld wird bei der Betrachtung der rechtlichen Haushaltssituation bestätigt. Keine der Kommunen des Kreises ist zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) oder eines Haushaltssanierungsplanes (HSP) verpflichtet.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
100	0	52	75	97	100	31

1.3.2 Haushaltsstatus

- Die Haushalte des Kreises Coesfeld sind im Betrachtungszeitraum ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Die Haushaltswirtschaft des Kreises unterliegt damit 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 Kreis Coesfeld 2015 bis 2022

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

Seit der Einführung des NKF 2008 schließt der **Kreis Coesfeld** die Haushaltsjahre mindestens mit einem fiktiv ausgeglichenen Haushalt ab. Als fiktiv ausgeglichen gilt der Haushalt, wenn der Fehlbetrag durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Zu einer Reduzierung

der allgemeinen Rücklage ist es nie gekommen. In den aktuellen Planjahren wird weiterhin ein fiktiver Haushaltsausgleich vorgesehen. Die Haushaltswirtschaft unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach dem § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. den §§ 75 oder 76 der GO NRW.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Coesfeld 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	3,83	0,27	-0,09	-1,33	5,56	0,80
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	7,10	7,22	7,13	5,80	11,35	12,15
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	14,21	14,45	14,58	14,64	14,48	15,25
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	1,28	0,12	-0,09	1,33	5,56	0,80
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,00	0,08	0,13	0,06	-0,17	0,78
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	2,55	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerungen					
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse		0,43	6,52	positive Ergebnisse	

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Coesfeld 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,48	-1,62	0,00	0,00	0,00
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	11,67	10,05	10,05	10,05	10,05
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	15,25	15,25	15,25	15,25	15,25
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,48	-1,62	0,00	0,00	0,00

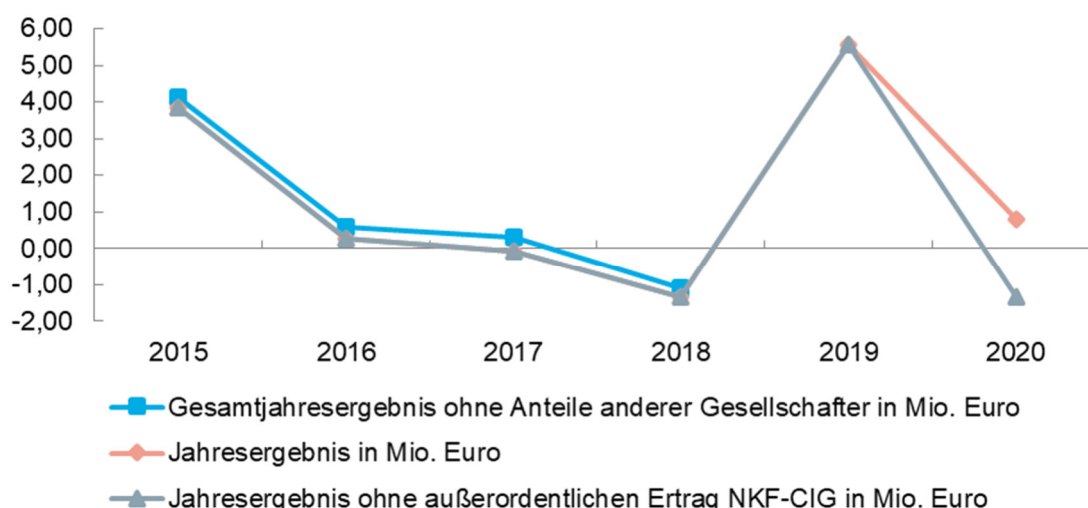
Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Fehlbetragsquote in Prozent	1,78	6,40	ausgeglichene Haushalte		

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- ➔ Strukturell wird der Haushaltsausgleich noch nicht erreicht. Die Jahresergebnisse des Kreises Coesfeld schwanken stark. Trotz kontinuierlich hoher geplanter Defizite werden im Betrachtungszeitraum insgesamt 9,0 Mio. Euro Jahresüberschüsse erzielt. Dennoch ist die Belastung für die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Coesfeld insbesondere aufgrund der niedrigen SGB II-Quote vergleichsweise gering.

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

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

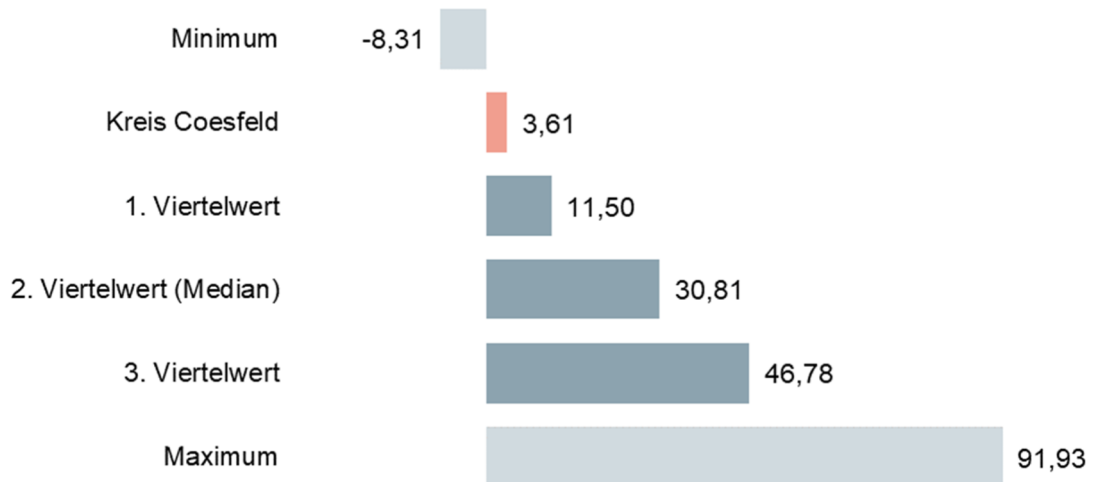


Der **Kreis Coesfeld** weist seit der Eröffnungsbilanz, trotz regelmäßig geplanter Fehlbeträge zur Entlastung der Kommunen, vorwiegend Jahresüberschüsse aus. Nur in drei Jahren gab es ein kleines Haushaltsdefizit. Das durchschnittliche Jahresergebnis seit 2008 liegt bei 1,7 Mio. Euro. Sowohl der höchste Jahresfehlbetrag als auch der höchste Jahresüberschuss wurden im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 verzeichnet. Für 2018 war mit Blick auf das Rücksichtnahmegebot ein Fehlbetrag von 3,1 Mio. Euro geplant. Mit 1,3 Mio. Euro ist dieser jedoch deutlich geringer ausgefallen als angenommen. Der Jahresüberschuss 2019 von 5,6 Mio. Euro ist auf eine Vielzahl von Haushaltspositionen zurückzuführen. Verbessernd wirkte sich insbesondere aus, dass Rückstellungen für Klageverfahren in einer Größenordnung von 3,6 Mio. Euro aufgelöst werden konnten. Geplant war auch 2019 zunächst ein Jahresfehlbetrag.

2020 war das Jahresergebnis für den Kreis Coesfeld unterdurchschnittlich und von coronabedingten Belastungen beeinflusst. Der Kreis hat eine Belastung von 2,2 Mio. Euro ermittelt. Davon entfallen 1,2 Mio. Euro auf den Jugendamtsbereich, wo der überwiegende Schaden durch

den Wegfall der Elternbeiträge entstanden ist. Zum Ausgleich der Belastung wurden außerordentliche Erträge in die Ergebnisrechnung eingestellt. Ohne diese Erträge hätte der Kreis 2020 einen Jahresfehlbetrag ausweisen müssen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020

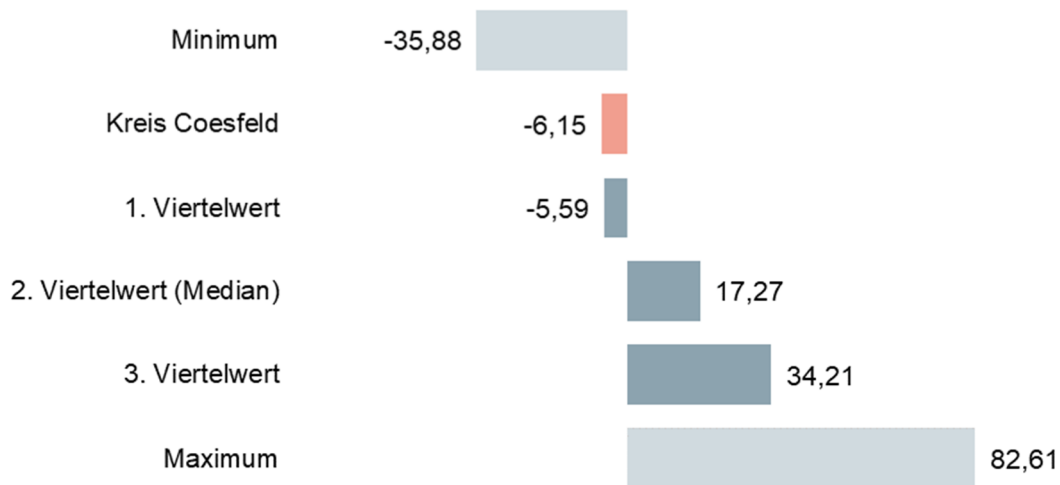


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2020 gehört der Kreis Coesfeld damit zu den 25 Prozent der Vergleichskreise mit dem niedrigsten Jahresergebnis je Einwohner.

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 positioniert sich der Kreis Coesfeld ähnlich. Er hat 2020 geringere coronabedingte Belastungen ausgewiesen als viele der Vergleichskreise. Der Kreis Coesfeld gehört jedoch zu den Kreisen, die keine Verrechnung der erhöhten KdU-Erstattungen mit den coronabedingten Belastungen vorgenommen haben.

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. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. 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 in Mio. Euro 2020“

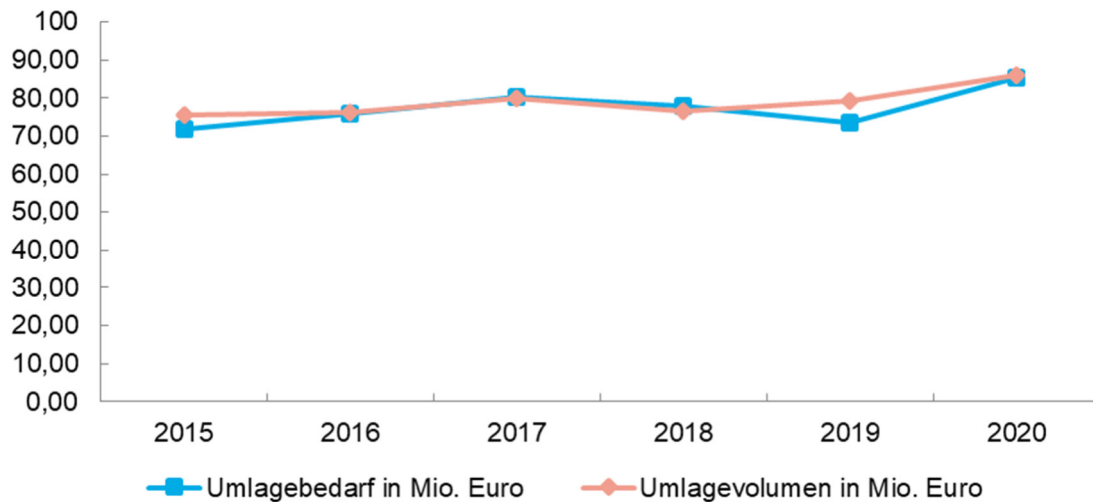
Kreis Coesfeld	
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,80
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	46,64
Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	0,00
Bereinigung erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft in Mio. Euro	4,51
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	43,97
= Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	-6,38

Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt mit einem Defizit von rund 6,4 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies ist auf zwei Aspekte zurückzuführen. Zum einen konnten 2020 überdurchschnittlich hohe Schlüsselzuweisungen verbucht werden. In den abgeschlossenen Jahren sind die Schlüsselzuweisungen immer wieder angestiegen. Insbesondere ab 2018 sind diese deutlich höher als in den vorangegangenen Jahren. 2019 und 2020 wurden die höchsten Erträge aus den Schlüsselzuweisungen seit der Eröffnungsbilanz verbucht. Zum anderen 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 Coesfeld in Mio. Euro 2015 bis 2020



Ausgenommen 2017 und 2018 übersteigt das Umlagevolumen den Umlagebedarf. Insgesamt liegt die Differenz bei 9,0 Mio. Euro bzw. durchschnittlich 1,5 Mio. Euro pro Jahr. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Betrachtungszeitraum die tatsächlichen Jahresergebnisse besser ausgefallen sind, als zunächst geplant. Zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen hat der Kreis Coesfeld ursprünglich jedes Jahr ein Defizit geplant. Es war vorgesehen die Defizite durch die Ausgleichsrücklage zu decken. Im Ergebnis haben die Jahresüberschüsse jedoch dazu geführt, dass das Eigenkapital und insbesondere die Ausgleichsrücklage des Kreises angestiegen sind. Nähere Ausführungen können dem Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ entnommen werden.

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

Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2020

Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
387	369	477	539	609	764	31

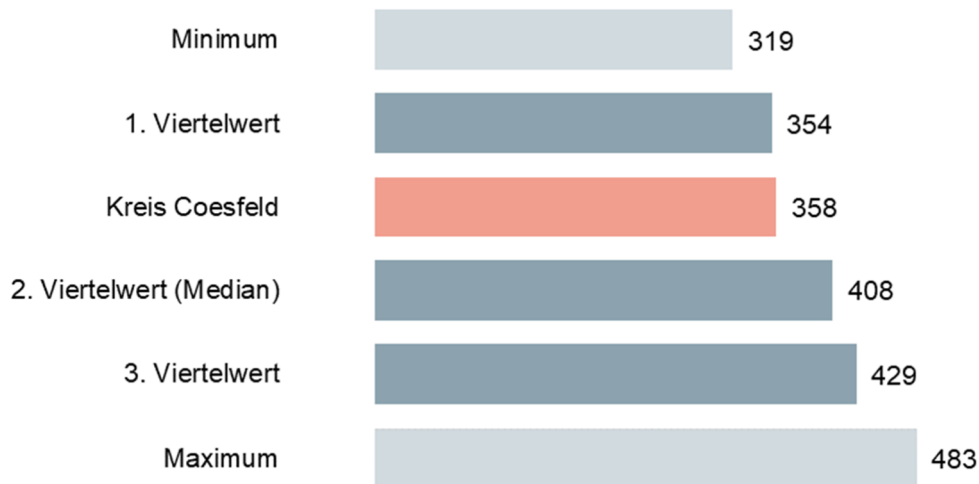
Wird lediglich der reguläre Umlagebedarf betrachtet, ist der Kreis Coesfeld einer der Kreise mit dem geringsten Umlagebedarf je Einwohner. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

- 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 Umlage-

bedarf als bei Kreisen, die die Beteiligung direkt als Erträge buchen. Um diesen buchungstechnischen Effekt auszublenden, addieren wir die SGB II-Kostenbeteiligung in der Berechnung des Umlagebedarfs ergänzend. Die Auswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) nivellieren wir, indem wir die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen bereinigen.

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 positioniert sich der Kreises Coesfeld etwas schlechter. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Kreis eine direkte Kostenbeteiligung der Kommunen an den Leistungen nach dem SGB II vornimmt. Dennoch ist der Umlagebedarf unterdurchschnittlich. Die Kommunen im Kreis Coesfeld werden durch die zu zahlende Kreisumlage weniger belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen. Im gesamten Betrachtungszeitraum zeigt sich ein ähnliches Bild. Positiven Einfluss auf den Umlagebedarf hat hierbei die niedrige SGB II-Quote. Die Arbeitslosenquote des Kreises lag Mitte 2020 bei nur 3,5 Prozent. Damit war Coesfeld der Kreis in NRW mit der niedrigsten Arbeitslosenquote.

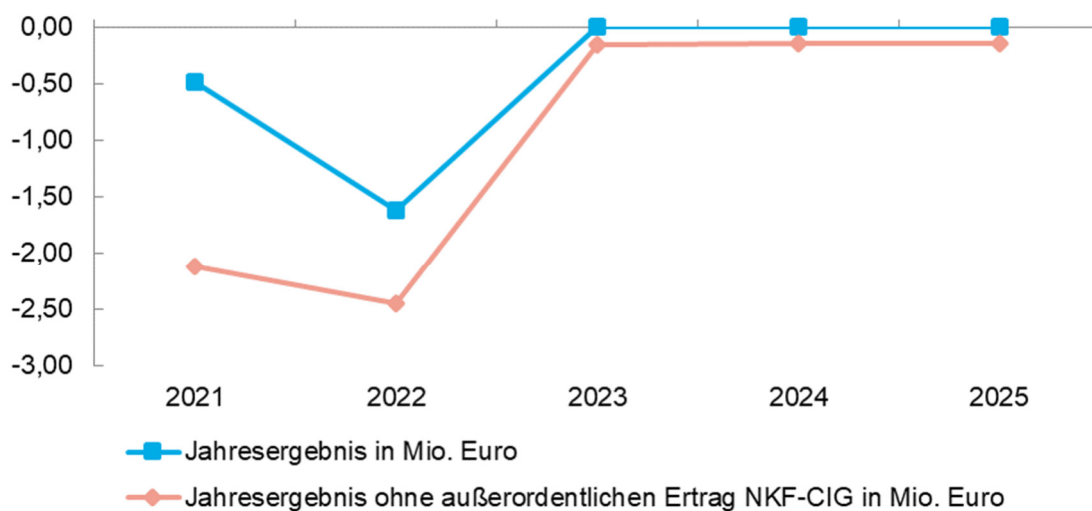
Zudem gehört der Kreis Coesfeld zu den Kreisen, die bei der Isolierung der coronabedingten Belastungen ab 2020 von der Berücksichtigung der erhöhten Kostenbeteiligung des Bundes abgesehen haben. Die Erhöhung an den Kosten Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist direkt ergebnisverbessernd berücksichtigt worden. Damit hatte diese positive Auswirkung auf den Umlagebedarf.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Im jeweils aktuellen Planjahr plant der Kreis Coesfeld Jahresfehlbeträge zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen. Die mittelfristige Planung sieht ausgeglichene Haushalte vor. Im Wesentlichen sind es allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, die Auswirkungen auf das Ergebnis und damit das Eigenkapital sowie die Kreisumlage haben können. Hinzu kommen Unsicherheiten in der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen.

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 Kreis Coesfeld in Mio. Euro 2021 bis 2025



Der **Kreis Coesfeld** erwartet für die Planjahre 2021 bis 2025 ein Defizit von summiert 2,1 Mio. Euro. 2021 und 2022 wird ein Defizit zur Verringerung der Ausgleichsrücklage und Entlastung der kreisangehörigen Kommunen geplant. Der Kreis hat mit diesen hierzu eine Vereinbarung geschlossen. Vor dem Hintergrund des Rücksichtnahmegebotes sollen die Jahresüberschüsse der letzten Jahre ausgeglichen bzw. das Eigenkapital reduziert werden. Auf diese Vereinbarung wird im Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ näher eingegangen. In der mittelfristigen Planung wird eine auskömmliche Kreisumlage für einen ausgeglichenen Haushalt berücksichtigt.

In den Planergebnissen 2021 bis 2025 sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von insgesamt rund 5,1 Mio. Euro enthalten. Ohne diese Bilanzierungshilfe lägen die geplanten Fehlbeträge bei insgesamt 7,2 Mio. Euro bzw. müsste der Kreis eine entsprechende Berücksichtigung bei der Kreisumlage vornehmen. Weitere Ausführungen zu den Auswirkungen der Bilanzierungshilfe können ebenfalls dem Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ entnommen werden.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das

um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 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	46,64 (43,97)	54,13	7,49 (10,16)	3,02 (4,25)
Allgemeine Kreisumlage	86,09	101	14,60	3,18
Übrige Erträge	262	287	25,80	1,90
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	51,15	64,16	13,00	4,63
Versorgungsaufwendungen	10,17	7,26	-2,91	-6,52
Landschaftsumlage	52,13	64,84	12,71	4,46
Übrige Aufwendungen	280	306	25,89	1,78

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

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

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

Die **ordentlichen Erträge** steigen im Planungszeitraum 2021 bis 2025 um rund 50 Mio. Euro an. Dies entspricht einem Anstieg von 12,7 Prozent im Vergleich zu 2020. Neben generell steigenden Zuwendungen und Kostenerstattungen sind es vor allem zwei Positionen, die zu einer deutlichen Ertragssteigerung beitragen. Dies sind die Schlüsselzuweisungen und die Allgemeine Kreisumlage.

- Bei den **Schlüsselzuweisungen** plant der Kreis einen Anstieg von 7,5 Mio. Euro. Die Planung erfolgte auf Grundlage der Festsetzung zum Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände

(Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG) 2022. In der mittelfristigen Finanzplanung wird auf die Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten des Landes zurückgegriffen.

- Mit 14,6 Mio. Euro wird der größte Anstieg bei der **Allgemeinen Kreisumlage** erwartet. Die Allgemeine Kreisumlage wird im Rahmen der Benehmensherstellung mit den kreisangehörigen Kommunen vom Kreis festgelegt.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plan-Daten unterliegen 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 Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Zudem ergeben sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse ist vom Land aufgestockt worden. Diese Aufstockung ist jedoch kreditiert und soll in späteren Haushaltsjahren von steigenden Verbundmassen wieder abgezogen werden.

Für die **ordentlichen Aufwendungen** wird ein Anstieg von 49 Mio. Euro in den Planjahren 2021 bis 2025 erwartet. Entsprechend steigende Zuwendungen und Kostenerstattungen erhöhen sich die Transferaufwendungen deutlich. Die größten Steigerungen sind in den Teilplänen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe geplant. Zu den Transferaufwendungen zählt zudem die Landschaftsverbandsumlage. Neben den Transferaufwendungen sind es jedoch einige weitere Positionen, die maßgeblichen Einfluss auf den Anstieg der Aufwendungen nehmen.

- Die **Personalaufwendungen** steigen, wie in den abgeschlossenen Jahren, weiter deutlich an. Die **Versorgungsaufwendungen** sinken hingegen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es in der Vergangenheit aufgrund von Veränderungen im Bereich der Pensionen zu Verschiebungen kam. Die Planung der Personalaufwendungen ist für das jeweils aktuelle Planjahr nachvollziehbar und beinhaltet die wesentlichen Veränderungen. In der mittelfristigen Planung wird nur noch eine geringe Steigerung der Ansätze eingeplant und die Veränderungen im Personalbestand werden nicht mehr konsequent fortgeschrieben. Dies wird unter anderem damit begründet, dass die Planung vielen Unsicherheiten unterliegt. Veränderungen aufgrund zusätzlicher Aufgaben sind nicht vorhersehbar. Beispiele hierfür sind die Zentrale Ausländerbehörde und die Veränderungen im Gesundheitsamt. Die Pensionsrückstellungen werden nach dem in Auftrag gegebenen Gutachten geplant. Die Ansätze der Versorgungsaufwendungen sind im Vergleich zu den Ergebnissen der abgeschlossenen Jahre gering. In der mittelfristigen Planung ist lediglich 2023 eine kleine Steigerungsrate vorgesehen. Die tatsächliche Entwicklung bleibt daher abzuwarten.
- Bei der Planung der **Landschaftsverbandsumlage** orientiert sich der Kreis, wie bei den Schlüsselzuweisungen, an den Festsetzungen zum GFG. In der mittelfristigen Finanzplanung werden die Steigerungen aus der Haushaltsplanung des Landschaftsverbandes berücksichtigt.

Aus den geplanten Aufwendungen ergeben sich insbesondere für die mittelfristige Planung zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen. Die entsprechenden Planansätze sollten mit dem nächsten Haushaltsplan überprüft werden. Zudem bestehen bei den Aufwendungen ebenfalls allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

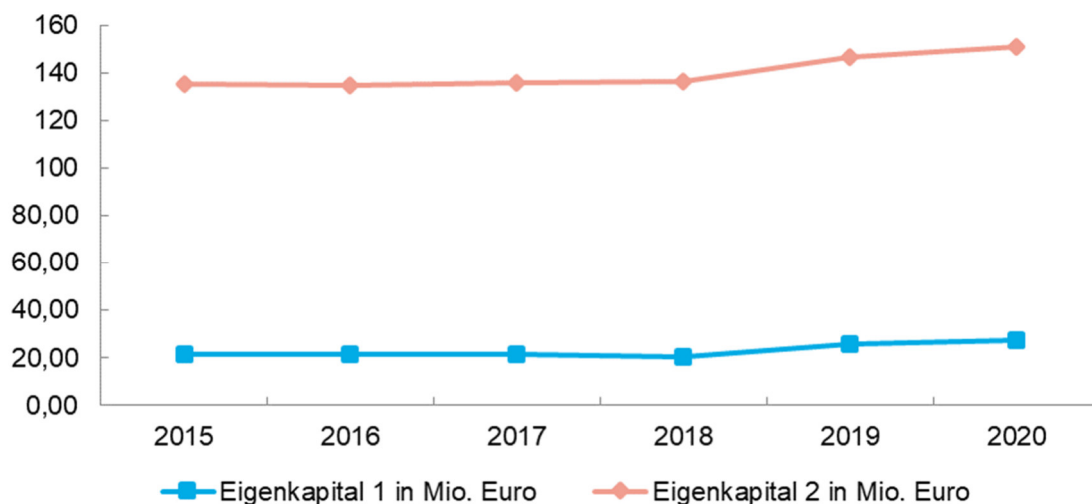
Diese können beispielsweise Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie aktuell nicht kalkulierbare Preissteigerungen im Energiesektor oder verschiedenen anderen Bereichen sein. Vor allem die Auswirkungen des Ukraine-Krieges sind nicht absehbar. Ein Ausgleich eventuell eintretender Risiken kann über die bestehende Ausgleichsrücklage sowie die Umlagefinanzierung erfolgen.

1.3.5 Eigenkapital

- Das Eigenkapital des Kreises Coesfeld ist aufgrund der Jahresüberschüsse seit der Eröffnungsbilanz stark angestiegen. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung sehr gering. Der Kreis Coesfeld ist im Vergleich der Kreis mit der niedrigsten Eigenkapitalquote 1. Zur Entlastung der Kommunen ist geplant das Eigenkapital zu reduzieren. Hinzu kommen die isolierten coronabedingten Schäden, die ab 2025 zu Lasten des Eigenkapitals 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 Kreis Coesfeld in Mio. Euro 2015 bis 2020

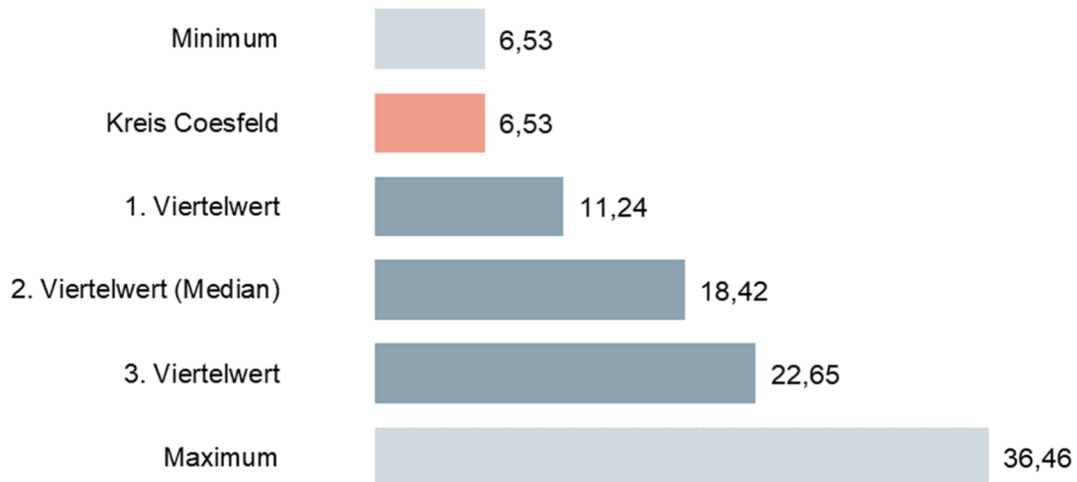


Das Eigenkapital des **Kreises Coesfeld** hat sich positiv entwickelt. In der Eröffnungsbilanz wurde mit 6,7 Mio. Euro ein sehr geringes Eigenkapital ausgewiesen. Dieses stieg bis 2020 um insgesamt 20,7 Mio. Euro an. Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 liegt der Anstieg bei 6,1 Mio. Euro. Mit 5,4 Mio. Euro ist dieser insbesondere auf 2019 zurückzuführen. Der Anstieg resultiert aus dem unerwartet hohen Jahresüberschuss. 2020 betrug das Eigenkapital 27,4 Mio. Euro. Trotz des Anstieges ist das Eigenkapital vergleichsweise gering. Aufgrund des niedrigen Eigenkapitals wurde die Ausgleichsrücklage bereits 2013 bis zum zulässigen Höchstbetrag aufgefüllt.

Das Eigenkapital 2 hingegen schwankt seit der Eröffnungsbilanz und ist deutlich höher als das Eigenkapital 1. Im Betrachtungszeitraum ist es zunächst konstant, steigt 2019 jedoch ebenfalls deutlich an. Das Eigenkapital 2 enthält neben dem Eigenkapital auch die Sonderposten.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 7 der Anlage dieses Teilberichts.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Bereits im Bericht der letzten überörtlichen Prüfung wird die vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung deutlich. Der starke Anstieg hat zu einer verbesserten Eigenkapitalausstattung beigetragen. Der Kreis Coesfeld ist unter 32 Vergleichskreisen der Kreis mit der niedrigsten Eigenkapitalquote 1. Im gesamten Betrachtungszeitraum gehörte der Kreis Coesfeld immer zu den Kreisen mit der geringsten Eigenkapitalquote 1.

Bei der Eigenkapitalquote 2 positioniert sich der Kreis deutlich besser. Die Eigenkapitalquote 2 ist im gesamten Betrachtungszeitraum überdurchschnittlich. Die Bilanz des Kreises Coesfeld enthält sehr hohe Sonderposten für Zuwendungen. Je Einwohner weist der Kreis Coesfeld 2020 sogar die höchsten Sonderposten aller Vergleichskreise aus. Der Kreis erklärt die hohen Sonderposten mit den Investitionen in das Straßenvermögen. Es besteht dabei die Vorgabe nur Investitionen zu tätigen, bei denen eine entsprechende Drittfinanzierung erfolgt. Zudem wurde 2016 viel in das Museum Burg Vischering investiert und in dem Zusammenhang hohe Fördermittel akquiriert.

In Absprache mit den kreisangehörigen Kommunen und vor dem Hintergrund des Rücksichtnahmegebotes soll das Eigenkapital wieder reduziert werden. Im Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ ist bereits auf die Planung eingegangen worden. Wunsch der Kommunen und Ziel des

Kreises ist es mit der Vereinbarung die Kommunen zu entlasten. Die Höhe der Ausgleichsrücklage soll sich an der Bilanzsumme des Kreises orientieren und auf 1,0 Prozent reduziert werden. 2020 lag die Ausgleichsrücklage unter Berücksichtigung des Jahresüberschusses bei rund 12,1 Mio. Euro und hat damit bei einem Anteil von 2,9 Prozent an der Bilanzsumme.

Der Kreis Coesfeld hat zudem 2,2 Mio. Euro coronabedingte Schäden in 2020 ausweisen müssen. In den Planjahren kommen nochmals 2,9 Mio. Euro hinzu. Insgesamt belaufen sich die Schäden damit auf 5,1 Mio. Euro. Von der Möglichkeit die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterbringung und Heizung (KdU) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) gegenzurechnen, hat der Kreis Coesfeld zur Entlastung seiner kreisangehörigen Kommunen keinen Gebrauch gemacht. Die für die coronabedingte Schäden gebildete Bilanzierungshilfe ist entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG⁴ ab 2026 über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CUIG ganz oder in Teilen erfolgsneutral gegen das Eigenkapital auszubuchen. Die Abschreibung führt demnach 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.

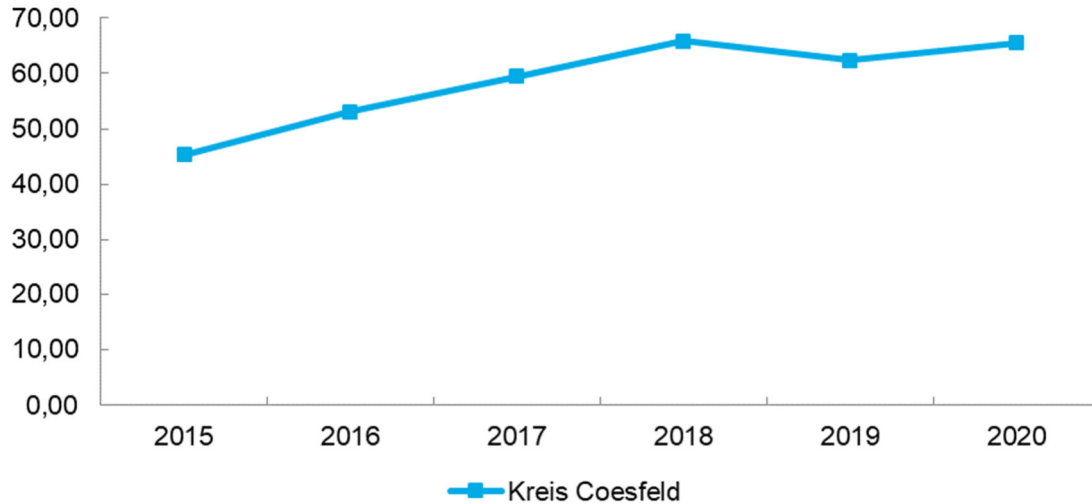
- Die Verschuldung des Kreises Coesfeld ist im Betrachtungszeitraum angestiegen. Sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene ist die Verschuldung bereits überdurchschnittlich. Ein weiterer Anstieg ist geplant. Der Kreis Coesfeld verfügt jedoch über eine gute Selbstfinanzierungskraft und hat damit einen großen Bestand an Wertpapieren zur Sicherung künftiger Belastungen aufgebaut. Zur Finanzierung seiner Investitionen war er daher allerdings teilweise auf Kredite angewiesen.
- Das Vermögen befindet sich in einem guten Zustand. Risiken für den Haushalt aufgrund der Altersstruktur oder des Investitionsverhaltens sind nicht zu erkennen.

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

⁴ 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.

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

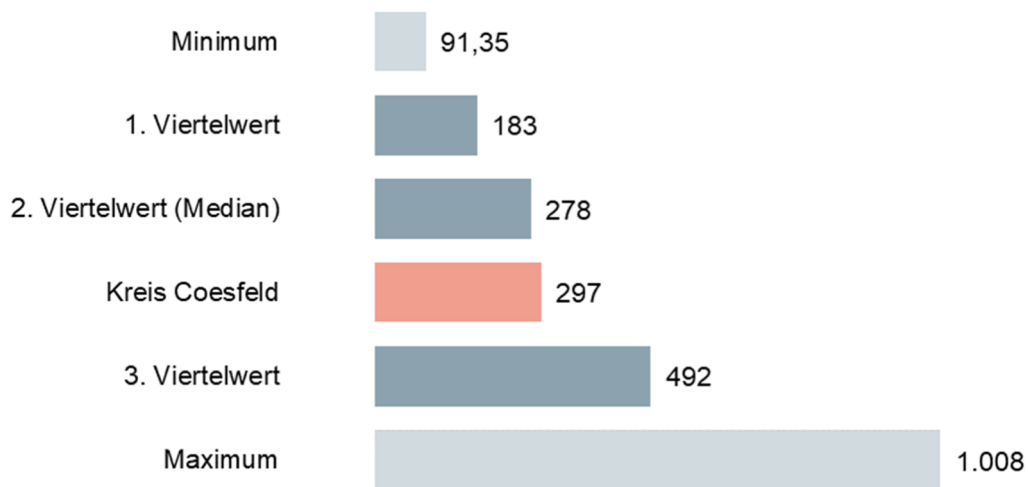
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Coesfeld in Mio. Euro 2015 bis 2020



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab-
schlüssen des **Kreises Coesfeld** verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermö-
gen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlich-
keiten 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.

Von 2015 bis 2020 sind die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Coesfeld um 20,2 Mio. Euro
angestiegen. Dies ist ein Anstieg um rund 45 Prozent. Der Anstieg ist auf den Kernhaushalt zu-
rückzuführen. Neben den Verbindlichkeiten für Investitionen steigen insbesondere die sonstigen
Verbindlichkeiten an. Die Verbindlichkeiten für Investitionen sind jedoch lediglich aufgrund der
erhaltenen Förderungen für das Programm „Gute Schule 2020“ angestiegen. Die Gesamtver-
bindlichkeiten werden in den Tabellen 10 und 11 im Anhang detailliert aufgeschlüsselt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020

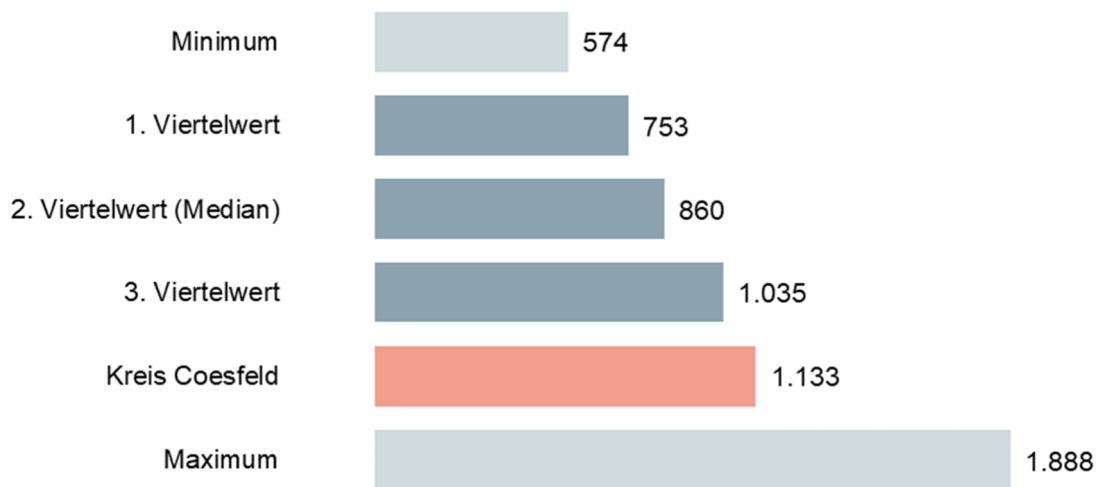


In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

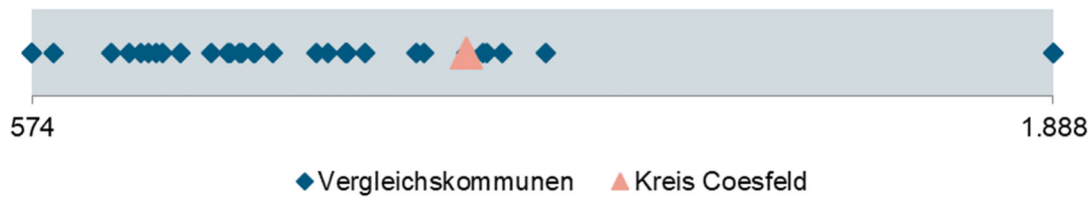


Bei den Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner positioniert sich der Kreis Coesfeld bereits leicht über dem Median. Die Gesamtverbindlichkeiten sind, wie der Anstieg ebenfalls, im Wesentlichen auf den Kernhaushalt zurückzuführen. Bezieht man bei der Schuldenbetrachtung neben den Verbindlichkeiten auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag mit ein, ergibt sich für den Kernhaushalt des Kreis Coesfeld folgende Positionierung:

Schulden je Einwohner in Euro 2020



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



Beim Vergleich der Schulden je Einwohner positioniert sich der Kreis Coesfeld ungünstiger. Er gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit der höchsten Verschuldung. Mehr als zwei Drittel der Schulden sind Rückstellungen. Davon sind wiederum rund 75 Prozent auf die gebildeten Pensionsrückstellungen und rund 14 Prozent auf gebildete Rückstellungen für Deponien und Altlasten zurückzuführen.

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. Im Kreis Coesfeld erfolgte eine gesonderte Betrachtung der Verkehrsflächen. Die dort ermittelten Daten wurden übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade Kreis Coesfeld in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren	Durchschnittl. RND in Jahren um 31.12.2020	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2020 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	65	45	31	391.614
Verwaltungsgebäude	40	80	60	40	34	10.392.993
Rettungswachen	40	80	60	47	22	5.477.33
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	60	35	41	31.880.465
Schulsporthallen	40	60	50	30	34	2.571.788
Verkehrsflächen	30	60	45	25	44	126.607.310

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Der **Kreis Coesfeld** hat nicht für alle Vermögensgegenstände eine grundsätzliche Gesamtnutzungsdauer festgeschrieben. Nach der örtlichen Abschreibungstabelle wird für die Gebäude die Nutzungsdauer im jeweiligen Einzelfall festgelegt. Die Festlegungen variieren je nach Gebäude. Daher und zur Vergleichbarkeit mit der letzten Prüfung wird jeweils der Mittelwert der NKF-Rahmentabelle zugrunde gelegt.

Insgesamt ergeben sich unauffällige Anlagenabnutzungsgrade. Selbst bei näherer Betrachtung der einzelnen Anlagegüter ist kein Handlungsbedarf erkennbar. Dieses Bild der Vermögensgegenstände spiegelt sich auch in der Entwicklung der Bilanzpositionen und dem Investitionsverhalten wider.

Neben der Bilanzposition der Wertpapiere ist ein deutlicher Anstieg der Bilanzpositionen „Schulen“ sowie „Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude“ zu verzeichnen. Der Kreis hat in den letzten Jahren viel in diese Gebäude investiert. Dies belegen auch die Investitionsquoten. Im gesamten Betrachtungszeitraum liegen diese deutlich über 100 Prozent. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt bei 176 Prozent. Die Investitionsquoten stellen dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar.

rerseits dar. Den Abschreibungen sollten über die gesamte Nutzungsdauer der Anlagegüter hinweg, soweit sie auch zukünftig benötigt werden, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen.

Die Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ ist hingegen nahezu konstant geblieben. Der Kreis Coesfeld verfügt über vergleichsweise viel Infrastrukturvermögen. Sowohl bei der Infrastrukturquote als beim Infrastrukturvermögen je Einwohner weist der Kreis den höchsten Wert unter den Vergleichskreisen aus. Dies ist im Wesentlichen auf die Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ zurückzuführen. Eine ausführliche Darstellung sowie eine Bewertung des Zustandes der Verkehrsflächen im Kreis Coesfeld erfolgt im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2015 bis 2020 verfügte der **Kreis Coesfeld** über eine gute und ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Die sehr positiven Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit beliefen sich auf insgesamt 66,5 Mio. Euro. Dennoch hat der Kreis einen Finanzmittelfehlbetrag von 11,9 Mio. Euro ausweisen müssen. Dieser ist auf die Investitionstätigkeit des Kreises zurückzuführen. Der Kreis hat unter anderem sehr große Finanzinvestitionen getätigt. Er hat zur Finanzierung künftiger Belastungen viel in Wertpapieren investiert. Der Saldo aus der Investitionstätigkeit beträgt -78,4 Mio. Euro.

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 Finanzrechnung Kreis Coesfeld in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	0,00	9,04	7,83	11,35	12,09
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-18,63	-11,10	-26,59	-21,80	-19,84
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-18,63	-2,06	-18,76	-10,45	-7,75
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2,75	2,46	2,14	1,96	1,78
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-15,88	0,40	-16,62	-8,49	-5,97

Der Kreis Coesfeld verfügt auch in den Planjahren insgesamt über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Nach der Planung wird ein positiver Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit von insgesamt 40,3 Mio. Euro erwartet. Der Kreis kann aus dem Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit weiterhin auch die ordentlichen Tilgungsleistungen finanzieren. Zur Finanzierung investiver Auszahlungen reicht die Selbstfinanzierungskraft nicht aus. Die geplanten investiven Auszahlungen übersteigen die investiven Auszahlungen der abgeschlossenen Jahre deutlich. Aufgrund der Investitionstätigkeit besteht daher ein Finanzmittelfehlbetrag. Dieser beläuft sich insgesamt auf 57,7 Mio. Euro.

Zur Finanzierung der investiven Auszahlungen plant der Kreis Coesfeld teilweise die Aufnahme von weiteren Investitionskrediten. Darüber hinaus wird ein Defizitbetrag bei den liquiden Mitteln ausgewiesen. Dies könnte dazu führen, dass der Kreis erstmalig seit der Eröffnungsbilanz Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen muss. Es bleibt allerdings abzuwarten, welche Investitionen tatsächlich umgesetzt werden. Hierzu wird ebenfalls auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“ verwiesen.

Bei der Ergebnisplanung hat die gpaNRW auf Risiken hingewiesen. Diese Risiken können ebenfalls Auswirkungen auf den Finanzplan haben. Hierzu wird auf die Ausführungen im Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ verwiesen.

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

- Dem Kreis Coesfeld liegen zeitnah Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung vor. Neben den Jahresabschlüssen liefert ein etabliertes Controlling die wesentlichen Informationen. Die Erkenntnisse werden zur Steuerung genutzt.

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 **Kreis Coesfeld** 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 Feststellung der Jahresabschlüsse sowie die Bestätigung der Gesamtabschlüsse sind im gesamten Betrachtungszeitraum fristgerecht erfolgt. Seit 2019 ist der Kreis nicht mehr zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Entsprechende Beschlüsse auf den Verzicht zur Aufstellung sind getroffen worden. Der Kreis erstellt seither einen Beteiligungsbericht. Die Informationen aus den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen liegen damit zeitnah vor. Sie können als Grundlage für Entscheidungen und zur Steuerung herangezogen werden.

Zudem hat der Kreis Coesfeld ein Controlling etabliert. Zu den Stichtagen 30. April und 31. August wird ein Finanzbericht erstellt. Zum 31. Dezember wird mit dem Jahresabschluss berichtet. Die Fachdienste liefern die erforderlichen Informationen und Prognosen. Der Finanzbereich stellt diese zentral zu einem Gesamtbericht zusammen. Dieser wird der Verwaltungsführung und dem Kreistag vorgelegt.

Der Finanzbericht enthält Informationen über die wesentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung und Finanzrechnung. Die Betrachtung erfolgt zunächst auf Ebene des gesamten Haushaltes und wird anschließend auf die Budgets heruntergebrochen. Dort wird der fortgeschriebene Ansatz mit den Ermächtigungsübertragungen als Ausgangsbasis herangezogen. Die aktuellen Ist-Ergebnisse sind die Grundlage für eine Prognose zum Jahresende. Dies wird übersichtlich in tabellarischer Form dargestellt. Voraussichtliche Abweichungen von mehr als 50.000 € in einer Produktgruppe oder wesentliche Risiken werden anschließend erläutert. Ergänzend enthalten die Berichte die prognostizierten finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, einen Überblick über die Investitionsauszahlungen und eine Berichterstattung zu der Richtlinie für Geldanlagen des Kreises Coesfeld vom 28. Februar 2018. Ein Plan-Ist-Vergleich liefert Informationen über die noch verfügbaren investiven Mittel. Die Berichterstattung stellt die Entwicklung der Finanzanlagen dar. Die insgesamt erarbeiteten Ergebnisse werden gezielt zur Steuerung eingesetzt. Über die Finanzbereiche hinaus werden interne Monatsberichte für die Behördenleitung erstellt. Insbesondere zum Jahresende werden diese zur Steuerungsunterstützung und als Grundlage für die Haushaltsplanung herangezogen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- ➔ Der Kreis Coesfeld versucht konstant Aufwendungen zu reduzieren und neue Aufwendungen zu vermeiden. Die Bemühungen alleine reichen jedoch nicht aus, um die steigenden Aufwendungen insbesondere für die Personalzuwächse und die steigenden Sozialleistungen zu kompensieren. Diese gering beeinflussbaren Faktoren grenzen den Handlungsspielraum des Kreises ein. Der Ausgleich kann nur durch steigende Schlüsselzuweisungen sowie eine steigende Kreismumlage erreicht werden.

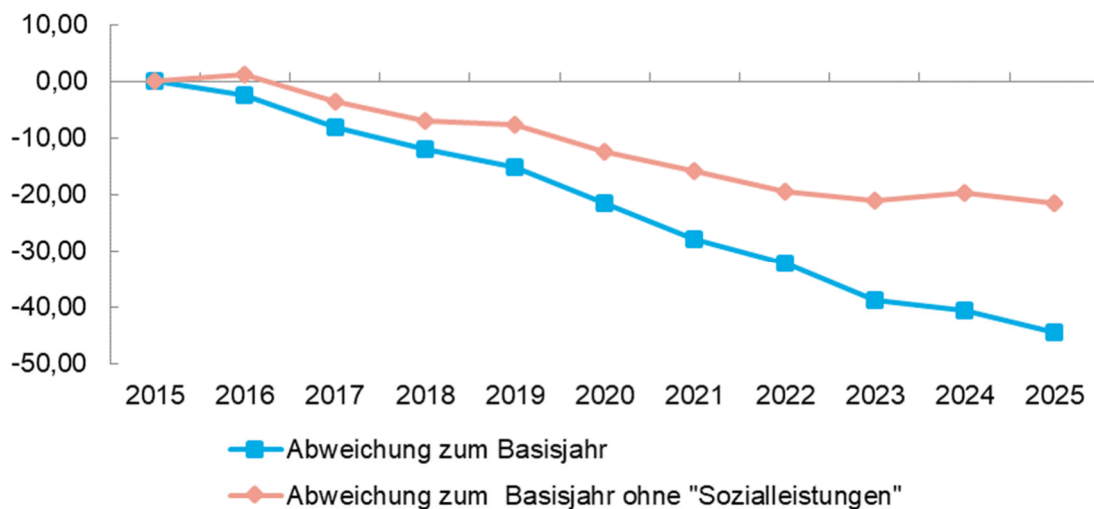
Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang 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 Kreis Coesfeld 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 Kreises Coesfeld langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Landschaftsverbandsumlage, 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 Kreis Coesfeld in Mio. Euro 2015 bis 2025



Der **Kreis Coesfeld** ist bestrebt Haushaltskonsolidierung zu betreiben. Als strategisches Ziel hat der Kreis beschlossen, wirtschaftlich im Interesse des Gemeinwohls zu handeln. Ein straffer, zweckmäßiger und kostengünstiger Ablauf des Verwaltungshandelns soll dies ermöglichen. Ziel des Landrates und des Kämmerers, die gemeinsam die Haushaltsgespräche führen, ist es daher u. a. die Aufwendungen auf das notwendigste Maß zu reduzieren. Die gemeldeten Ansätze der dezentralen Organisationseinheiten werden nach Auskunft des Kreises regelmäßig

gekürzt. Zudem trägt die zunächst nur anteilige Freigabe von Haushaltsmitteln regelmäßig zu Einsparungen im laufenden Haushaltsjahr bei.

Ausgehend vom Basisjahr 2015 ist die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse jedoch negativ. Die negative Entwicklung ist auf kontinuierlich steigende Aufwendungen zurückzuführen. Neben generell steigenden Aufwendungen sind es insbesondere die Personalaufwendungen, die im Betrachtungszeitraum deutlich ansteigen. In den abgeschlossenen Jahren bis 2020 liegt der Anstieg alleine bei den Personalaufwendungen bei 15,1 Mio. Euro. Hinzu kommt ein Anstieg der Versorgungsaufwendungen von 3,6 Mio. Euro. Der Anstieg der Personalaufwendungen ist neben Tarifsteigerungen auf starke Stellenzuwächse zurückzuführen. Nach Auskunft des Kreises war es insbesondere aufgrund der Pandemie erforderlich zusätzliche Stellen einzurichten. Zudem steigen die Anforderungen und das Aufgabenspektrum wächst an. Darauf hat der Kreis nur bedingt Einfluss. So wurde beispielsweise 2015 eine Zentrale Ausländerbehörde eingerichtet. Jede neue Stelle wird hinterfragt. Hierzu werden seit 2021 unter Federführung des Kreisdirektors und der Personalverwaltung mit jeder Abteilung unter Beteiligung der Dezernatsleitung strukturierte Personal- und Organisationsgespräche geführt, in denen zur Hebung von Synergien auch Fragen der Digitalisierung erörtert werden. Nach deren Abschluss werden angemeldete Stellenbedarfe noch einmal mit dem Landrat priorisiert. Im Planungszeitraum 2021 bis 2025 wird im Ergebnis von einem Anstieg der Personalaufwendungen um 13,0 Mio. Euro ausgegangen. Die Versorgungsaufwendungen sind hingegen wieder rückläufig. Insgesamt zeigt die Entwicklung, dass die 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 zunächst ähnlich. Ab 2019 und insbesondere in den Planjahren nimmt die Abweichung zu. Grundsätzlich ist dies auf die gestiegenen Aufwendungen und der nur anteiligen Deckung durch erhaltene Erträge in diesem Bereich zurückzuführen. Die Aufwendungen steigen nach der Planung insbesondere bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe deutlich an. Zudem rechnet der Kreis mit geringeren Deckungsraten durch Erstattungen in diesem Bereich, als in den abgeschlossenen Jahren erzielt werden konnten.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Der Kreis Coesfeld hat Regelungen für die Ermächtigungsübertragungen getroffen. Diese sind Bestandteil der Budgetierungsleitlinien. Ordentliche Aufwendungen werden nur selten und im geringen Maße übertragen. Die Übertragung von Auszahlungen sind hingegen vergleichsweise sehr hoch. Hohe Ansätze für investive Auszahlungen führen zudem dazu, dass der Kreis die zur Verfügung stehenden Mittel für Investitionen nur im geringen Maße verausgabt. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.

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.

Von dieser Regelungsmöglichkeit hat der **Kreis Coesfeld** Gebrauch gemacht. Die Regelung ist Bestandteil der Leitlinien zur Budgetierung und damit Bestandteil der jährlichen Haushaltssatzung. Danach können Aufwendungen und Auszahlungen übertragen werden. Über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragungen trifft der Kämmerer die Entscheidung. Der Kreistag wird über die Ermächtigungsübertragungen informiert.

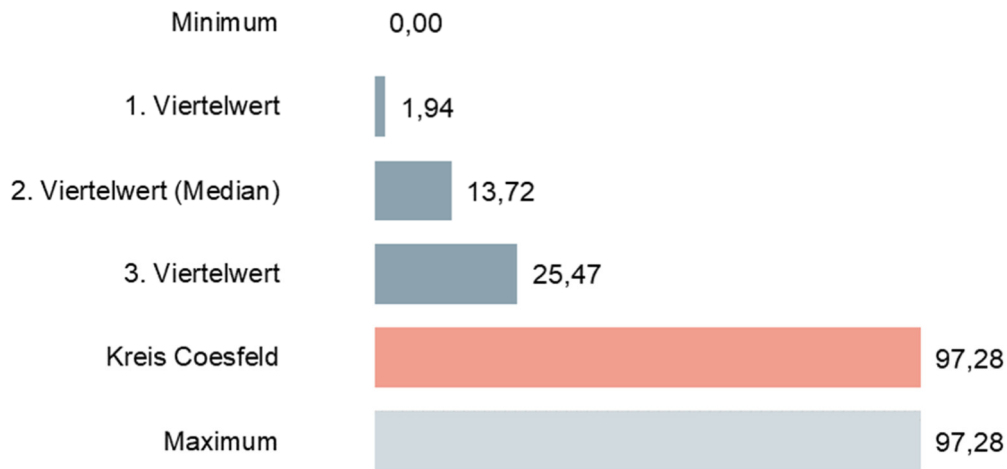
Ermächtigungsübertragungen von ordentlichen Aufwendungen wurden im Betrachtungszeitraum lediglich 2015 und nur im sehr geringen Umfang ausgewiesen. Allerdings hat die örtliche Rechnungsprüfung im Jahresabschluss 2019 einen Sachverhalt festgestellt, der als Ermächtigungsübertragung hätte vorgenommen werden sollen. Danach wären 2020 Ermächtigungsübertragungen von 1,59 Euro je Einwohner entstanden. Insgesamt sind die Ermächtigungsübertragungen des Kreises Coesfeld bei den Aufwendungen jedoch selten und gering.

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit Kreis Coesfeld 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	273	295	317	335	360	382
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	10,16	14,10	16,44	23,62	24,08	21,46
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	3,72	4,78	5,19	7,04	6,69	5,61
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	283	309	333	359	384	404
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	3,59	4,57	4,94	6,58	6,27	5,31
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	270	289	310	327	347	372
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	95,37	93,42	93,11	91,05	90,51	92,00

Von der Möglichkeit Ermächtigung für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zu übertragen, macht der Kreis Coesfeld hingegen jährlich Gebrauch. Die Übertragungen steigen kontinuierlich an und nehmen einen großen Umfang ein. Insgesamt werden 110 Mio. Euro bzw. durchschnittlich 18,3 Mio. Euro im Jahr übertragen. Grund für die Übertragungen sind gebildete Rückstellungen.

Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner in Euro 2020



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



Der Kreis Coesfeld ist mit den hohen Übertragungen der Kreis, der mit Abstand am meisten Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit vornimmt.

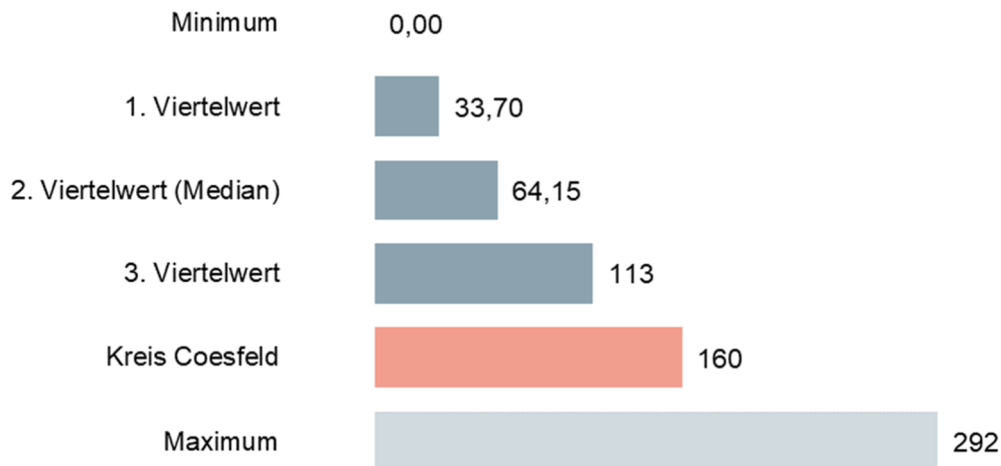
Investive Auszahlungen Kreis Coesfeld 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	27,21	28,17	24,90	25,65	30,49	29,10
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	14,88	22,44	21,15	23,62	28,76	35,25
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	54,73	79,66	84,93	92,07	94,32	121
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	42,06	50,62	46,06	49,27	59,25	64,35
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	35,37	44,34	45,92	47,94	48,54	54,77
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	21,69	28,98	22,92	20,17	22,92	31,70
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	51,58	57,26	49,76	40,95	38,69	49,27

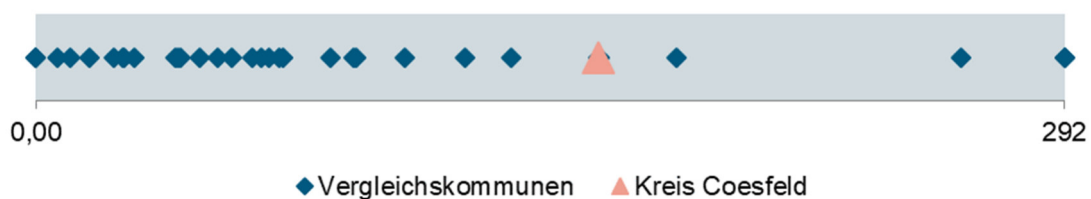
Von der Möglichkeit der Übertragung von investiven Auszahlungen macht der Kreis Coesfeld ebenfalls jedes Jahr Gebrauch. Ausgenommen 2017 steigen die Übertragungen kontinuierlich an. Durchschnittlich liegt die Übertragung jährlich bei 24,4 Mio. Euro. 2020 wurden die höchsten

Übertragungen im Betrachtungszeitraum vorgenommen. Damit gehört der Kreis zu dem Viertel der Vergleichskreise mit den höchsten Übertragungen je Einwohner.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020



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



Neben den Ermächtigungsübertragungen ist der ursprüngliche Haushaltansatz vergleichsweise hoch. Daraus resultiert, dass der Kreis Coesfeld 2020 einen vergleichsweise hohen fortgeschriebenen Ansatz für investive Auszahlungen zur Verfügung hat. Der Grad der Inanspruchnahme dieses Ansatzes liegt jedoch nur bei 49,3 Prozent. Auch, wenn sich der Kreis damit über dem Median positioniert, besteht noch Optimierungsbedarf. Hohe Übertragungen und geringe Ausschöpfungen der verfügbaren Ansätze führen dazu, dass der Haushaltsplan nur bedingt Auskunft über das Investitionsverhalten des Kreises liefert. Die Umsetzung vieler Maßnahmen scheitert auskunftsgemäß an den personellen Kapazitäten des Kreises sowie der Auslastung der Firmen. Hinzu kommt die Übertragung teils langwieriger Projekte aus Förderprogrammen.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich 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

Der Kreis Coesfeld hat in den strategische Zielen Vorgaben zur Fördermittelakquise festgeschrieben. Richtlinien oder Dienstanweisungen sind bislang nicht vorhanden. Er nutzt bereits verschiedene Quellen bei der Fördermittelrecherche. Eine Standardisierung des Prozesses könnte die Fördermittelakquise des Kreises allerdings zusätzlich unterstützen.

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 **Kreis Coesfeld** hat mit dem Beschluss der strategischen Ziele 2018 auch Vorgaben für die Fördermittelakquise festgelegt. Danach sollen, wo es möglich und sinnvoll ist, bei der Umsetzung von Projekten und Maßnahmen Fördermittel in Anspruch genommen werden. Grundsätzlich soll die Prüfung von Fördermitteln daher Bestandteil jeder Planung sein. Das Ergebnis spiegelt sich u. a. in den vergleichsweise hohen Sonderposten des Kreises wider. Hierzu wird auf das Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ verwiesen. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren dazu bislang nicht. Strategische Vorgaben räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Dies könnte durch Richtlinien oder Dienstanweisungen unterstützt und näher konkretisiert werden. Die Prüfung von möglichen Fördermitteln sollte in jedem Bereich der Kreisverwaltung bei Maßnahmen bzw. Projekten ein festgeschriebener und standardisierter Bestandteil der Planung sein.

Die Fördermittelbeantragung obliegt grundsätzlich den dezentralen Organisationseinheiten. Der größte Anteil der Fördermittel wird im Baubereich akquiriert. Bei diesen Fördermitteln ist der Finanzbereich aufgrund der organisatorischen Zuordnung generell eingebunden. Zudem werden größere Maßnahmen in der Dezernentenkonferenz besprochen, an der auch der Finanzbereich beteiligt ist. Damit besteht nach Auffassung des Kreises ein guter Überblick über die laufenden Förderungen. Eine zentrale Übersicht über Förderprogramme gibt es nicht. Bei der Fördermittelakquise nutzt der Kreis jedoch eine Vielzahl unterschiedlicher Informationsquellen.

➔ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. 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 Kreis Coesfeld nicht. Es wird jedoch bereits regelmäßig über Themenfelder von besonderer Bedeutung berichtet. Ein einheitliches, strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde zusätzlich unterstützend dazu beitragen, 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.

Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es im **Kreis Coesfeld** nicht. In Teilbereichen bzw. bei einigen Förderprogrammen von besonderer Bedeutung wird gezielt berichtet. Hierzu zählen das Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes, Gute Schule 2020 und der Digitalpakt Schule. Der Kreis verfügt nicht über eine zentrale Datei oder Datenbank, in der er die wesentlichen Informationen aller Förderanträge zentral vorhält. Es erfolgt eine dezentrale Überwachung. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird vom zuständigen Beschäftigten überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel dem jeweiligen Beschäftigten. Bei größeren Summen ist die Vergabestelle und das Rechnungsprüfungsamt über die Vergaben eingebunden. Hierzu wird auf den Teilbericht Vergabe verwiesen. Probleme beim Mittelabruf oder den Verwendungsnachweisen sind nicht bekannt. Rückforderungen von verwendeten Fördermitteln gab es nicht. Es mussten lediglich Mittel zurückgezahlt werden, wo aufgrund der Corona-Pandemie Projekte ausgefallen sind. Der Kreis legt viel Wert darauf einmal akquirierte Fördermittel zu verwenden und nicht zurückzahlen zu müssen. Dies führt aufgrund der kurzen Fristen und Engpässen beim Personal sowie den Auftragnehmern häufig zu Problemen.

➔ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

➔ Empfehlung

Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller wesentlichen 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	Der Kreis Coesfeld hat Regelungen für die Ermächtigungsübertragungen getroffen. Diese sind Bestandteil der Budgetierungsleitlinien. Ordentliche Aufwendungen werden nur selten und im geringen Maße übertragen. Die Übertragung von Auszahlungen sind hingegen vergleichsweise sehr hoch. Hohe Ansätze für investive Auszahlungen führen zudem dazu, dass der Kreis die zur Verfügung stehenden Mittel für Investitionen nur im geringen Maße verausgabt. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.	67	E1	Der Kreis Coesfeld sollte einzelne Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	70
F2	Der Kreis Coesfeld hat in den strategische Zielen Vorgaben zur Fördermittelakquise festgeschrieben. Richtlinien oder Dienstanweisungen sind bislang nicht vorhanden. Er nutzt bereits verschiedene Quellen bei der Fördermittelrecherche. Eine Standardisierung des Prozesses könnte die Fördermittelakquise des Kreises allerdings zusätzlich unterstützen.	71	E2	Der Kreis Coesfeld sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.	71
F3	Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Kreis Coesfeld nicht. Es wird jedoch bereits regelmäßig über Themenfelder von besonderer Bedeutung berichtet. Ein einheitliches, strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde zusätzlich unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	72	E3.1	Der Kreis Coesfeld sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	72

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller wesentlichen Förderprojekte informiert werden.	72

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	99,78	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	6,53	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	36,03	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	37,44	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,59	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	58,11	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	240	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	102	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	148	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	17,22	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,39	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	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	31,79	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	27,75	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	13,02	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,75	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	63,15	47,18	53,55	59,13	68,19	76,08	31

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

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

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert
Schlüsselzuweisungen	40,67	39,69	46,14	46,70	46,64	43,97

Tabelle 4: Umlagebedarf Kreis Coesfeld 2015 bis 2020

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen in Mio. Euro	289	310	332	353	367	394
- Erträge in Mio. Euro	292	311	332	352	372	394
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	75,65	76,20	80,04	76,56	79,09	86,09

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umlagebedarf in Mio. Euro	71,82	75,92	80,14	77,89	73,53	85,30
Umlagebedarf je EW in Euro	332	348	366	355	334	387
Umlagevolumen in Mio. Euro	75,65	76,20	80,04	76,56	79,09	86,09
Umlagevolumen je EW in Euro	350	349	365	349	360	390
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	17,74	1,25	-0,43	-6,08	25,26	3,61
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	105	100	99,88	98,29	108	101

Tabelle 5: Umlagebedarfe ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II Kreis Coesfeld 2015 bis 2020

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umlagebedarf in Mio. Euro	71,82	75,92	80,14	77,89	73,53	85,30
+ Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	5,87	5,22	6,87	6,55	3,16	0,78
Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	77,69	81,14	87,00	84,44	76,69	86,08
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	38,59	40,67	39,69	46,14	46,70	46,64
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,68	0,91	1,16	1,38	1,40	1,72
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	43,11	45,92	49,69	49,58	49,67	52,13
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	72,49	74,98	75,84	79,62	72,31	78,88
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	336	343	346	363	329	358

Tabelle 6: Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen Kreis Coesfeld 2015 bis 2020

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umlagebedarf in Mio. Euro	71,82	75,92	80,14	77,89	73,53	85,30
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	38,59	40,67	39,69	46,14	46,70	46,64
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,68	0,91	1,16	1,38	1,40	1,72
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	43,11	45,92	49,69	49,58	49,67	52,13
+Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-27,98	-28,82	-26,57	-26,73	-29,29	-28,33
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro	38,64	40,95	42,41	46,35	39,86	49,76
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro	179	187	194	211	181	226

Tabelle 7: Eigenkapital Kreis Coesfeld in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	21,31	21,67	21,71	20,44	25,83	27,40
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	21,31	21,67	21,71	20,44	25,83	27,40
Sonderposten für Zuwendungen	114	113	114	116	121	124
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	136	135	136	137	147	151
Bilanzsumme	349	363	380	392	404	420

Tabelle 8: Schulden Kreis Coesfeld 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	25,10	27,44	24,83	26,30	29,71	30,75
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0,99	1,09	1,99	1,95	1,54	3,84
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	6,31	4,93	7,07	11,32	11,03	5,49
Sonstige Verbindlichkeiten	4,71	7,83	13,20	12,34	8,39	14,97
Erhaltene Anzahlungen	7,49	11,23	11,74	13,38	14,23	13,78
Verbindlichkeiten	44,59	52,53	58,83	65,29	64,89	68,82
Rückstellungen	147	154	160	167	172	177
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2,55	3,07	2,18	1,91	2,54	4,14

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Schulden	194	209	221	234	239	250

Tabelle 9: Gesamtschulden Kreis Coesfeld in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	45,31	53,11	59,43	65,91
Rückstellungen	147	154	160	167
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2,55	3,07	2,18	1,91
Gesamtschulden	195	210	222	235

Tabelle 10: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Coesfeld 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	25,10	27,44	24,83	26,30
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1,58	1,56	2,48	2,30
Sonstige Verbindlichkeiten	11,15	12,88	20,38	23,92
Erhaltene Anzahlungen	7,49	11,23	11,74	13,38

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	45,31	53,11	59,43	65,91

Tabelle 11: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Coesfeld in Mio. Euro 2019 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Grunddaten Kernhaushalt		
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	64,89	68,82
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,44	2,38
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	3,45	3,14
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	3,49	3,19
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Grunddaten Beteiligungen*		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	4,91	5,37
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?		
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	62,46	65,49

* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen Wirtschaftsbetriebe Kreis Coesfeld GmbH, Gesellschaft des Kreises Coesfeld zur Förderung Regenerativer Energien mbH und Wirtschaftsförderung Kreis Coesfeld GmbH.

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	3,83	0,27	-0,09	-1,33	5,56	0,80	-0,48	-1,62	0,00	0,00	0,00
Schlüsselzuweisungen vom Land	38,59	40,67	39,69	46,14	46,70	46,64	47,51	50,90	49,48	51,70	54,13
Allgemeine Kreisumlage	75,65	76,20	80,04	76,56	79,09	86,09	90,29	90,18	99,79	99,26	101
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
Summe Standardbereinigungen	114	117	120	123	126	133	138	141	149	151	155
Saldo der Sondereffekte	0,00	-3,70	-1,18	-1,65	5,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-110	-113	-119	-122	-126	-132	-138	-143	-149	-151	-155
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-2,49	-8,24	-11,98	-15,23	-21,53	-27,87	-32,29	-38,87	-40,56	-44,43

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-110	-113	-119	-122	-126	-132	-138	-143	-149	-151	-155
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-27,98	-28,82	-26,57	-26,73	-29,29	-28,33	-29,85	-27,85	-28,73	-29,51	-30,28
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-27,39	-27,98	-27,33	-29,20	-29,61	-36,85	-36,87	-41,26	-41,75	-42,15	-42,45
Jugendamtsumlage	28,79	29,26	29,35	30,86	31,43	38,57	39,10	43,47	44,14	44,65	45,08
Landschaftsumlage	43,11	45,92	49,69	49,58	49,67	52,13	54,03	56,81	61,17	63,47	64,84
Saldo Sozialleistungen	-69,69	-73,45	-74,24	-74,65	-77,14	-78,74	-81,65	-82,45	-87,51	-90,48	-92,48
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-40,72	-39,44	-44,41	-47,73	-48,49	-53,20	-56,63	-60,25	-61,77	-60,49	-62,35
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	1,28	-3,69	-7,01	-7,77	-12,48	-15,91	-19,53	-21,05	-19,77	-21,63

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld im Prüfgebiet Tax Compliance Management System (TCMS) stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Tax Compliance Management System (TCMS)

Der Kreis Coesfeld hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Mit dem Erlass eines TCMS-Handbuches zum 01. Juli 2022 hat er verbindliche Regelungen eingeführt und grundlegende Strukturen geschaffen. Damit hat der Kreis wesentliche Projektschritte zur Einführung eines TCMS – unterstützt durch eine externe Beratung – bereits abgeschlossen. Um ein wirksames TCMS zu etablieren, plant der Kreis im zweiten Halbjahr 2022 weitere Maßnahmen. Vorgesehen sind u.a. die Einstellung von Personal mit Steuerfachwissen, eine automatisierte Einbindung der Steuersachverhalte in das Dokumentenmanagementsystem und weitere Schulungen. Zudem arbeitet der Kreis daran, ein digitales Vertragsmanagement aufzubauen. Die dezentrale Organisation stellt zukünftig höhere Anforderungen an die Kontrolle und Überwachung des TCMS. Zur weiteren Optimierung des TCMS zeigen wir nachfolgend einige Handlungsoptionen auf.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Coesfeld im Juli 2022 ab.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

- Einrichtung von Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten,
- Erfassung und Beschreibung aller Aufgaben im Zusammenhang mit der steuerlichen Pflichterfüllung (Bestands- und Risikoanalyse),
- Informationsbeschaffung und -bereitstellung,

- Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sowie
- Überwachung und Verbesserung des TCMS.

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

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

2.3 Ausgangslage

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

Der **Kreis Coesfeld** hat von der Übergangsregelung des § 27 Absatz 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 Coesfeld weiterhin bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den wesentlichen BgA des Kreises Coesfeld zählen unter anderem der BgA Personalgestaltung, der BgA Märkte und der BgA Brandmeldeanlagen.

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

2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

→ Feststellung

Der Kreis Coesfeld hat keinen gesonderten Zeit- und Projektplan zur Einführung und Weiterentwicklung des TCMS aufgestellt. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW durch einen konkreten Zeit- und Projektplan für die zukünftig geplanten Projektschritte.

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

Der Zeit- und Projektplan sollte konkrete und realistische zeitliche Vorgaben sowie klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die einzelnen Projektschritte enthalten. Er sollte mindestens dem Verwaltungsvorstand und den am Projekt Beteiligten bekannt sein.

Der **Kreis Coesfeld** hat zur fristgerechten Einführung eines innerbetrieblichen Kontrollsystems zum § 2 b UStG ein TCMS-Handbuch erarbeitet und zum 01. Juli 2022 in Kraft gesetzt. Zuvor ist das TCMS-Handbuch im Fachausschuss für Finanzen, Wirtschaftsförderung und Digitalisierung vorgestellt und im Kreistag zur Kenntnis genommen worden. Das TCMS-Handbuch ist ebenso dem Verwaltungsvorstand sowie allen am Projekt beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt. Mit Erreichen dieses wichtigen Meilensteins ist das TCMS allerdings noch nicht abschließend eingeführt worden, sondern darüber hinaus sind weitere Maßnahmen erforderlich. Bestandteil des TCMS-Handbuchs ist ein Maßnahmenprogramm, in dem weitere geplante Prozessschritte aufgeführt werden. Meilensteine der zweiten Jahreshälfte 2022 sind insbesondere

- Einstellung eines „Tax Compliance Officer“ im Fachdienst 20.1 - Finanzen als zukünftige Beratungs- und Clearingstelle für steuerrechtliche Angelegenheiten,
- Umstellung von einer bisher manuellen auf eine automatische Überprüfung (Verprobung) der Umsatzsteuer und eine systemseitige Befüllung der Umsatzsteuervoranmeldung,
- Erfassen aller laufenden Verträge im Vertragsmanagementmodul und
- erneute Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen zum TCMS-Handbuch.

Diese und weitere geplante Maßnahmen zur Einführung eines wirksamen TCMS sind im Handbuch bislang nicht mit konkreten Zeitvorgaben versehen. Der jeweilige Stand der Aufgabenerledigung ist nicht erkennbar. Auch die Zuständigkeiten sind teilweise nicht eindeutig geregelt.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte die im TCMS-Handbuch dargelegten, noch offenen Maßnahmen durch einen schriftlichen Zeit- und Projektplan konkretisieren und dokumentieren. Dieser sollte konkrete Fristen und Zuständigkeiten beinhalten und dem Verwaltungsvorstand sowie allen Projekt-Beteiligten bekannt sein. Der Projektfortschritt sollte regelmäßig überprüft werden.

2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

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

Ausgewählte Bestandteile des TCMS



2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

- Der Kreis Coesfeld hat mit dem Erlass des TCMS-Handbuches zum 01. Juli 2022 eine Dienst-anweisung geschaffen, die praxisorientierte Regelungen zu Organisationsstrukturen, Verant-wortlichkeiten und Prozessabläufen (Steuerworkflow) beinhaltet. Diese werden regelmäßig eva-luiert. Fachexpertise stellt der Kreis derzeit durch externe Unterstützung und zukünftig durch ei-genes qualifiziertes Personal sicher.

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

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

Der **Kreis Coesfeld** hat im TCMS-Handbuch Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie die verwaltungsinternen Arbeitsabläufe geregelt. Ziel des Kreises ist es, auf Grundlage dieser Compliance-Regelungen die relevanten Steuergesetze und steuerlichen Pflichten einzuhalten. Das TCMS-Handbuch dient insofern allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kreisverwaltung als Handlungsrahmen bzw. Leitfaden. Dieser Leitfaden beinhaltet zahlreiche Arbeitshilfen zu steuerrechtlichen Sachverhalten. Das TCMS-Handbuch ist für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreisverwaltung verbindlich und entspricht einer Dienstanweisung. Der Kreis erläutert im Handbuch zudem alle wichtigen Abteilungen mit Steuerbezug und ihre Aufgaben.

Die Einführung des TCMS wird durch eine Steuerberatungsgesellschaft, d.h. durch eine externe fachliche Expertise, begleitet. Hierzu hat der Kreis Coesfeld einen entsprechenden Rahmenvertrag geschlossen.

Die Arbeitsabläufe zur Prüfung steuerlicher Sachverhalte in der Kreisverwaltung veranschaulicht der Kreis Coesfeld im TCMS-Handbuch durch zwei Schaubilder. Dargestellt werden die organisatorischen Abläufe im Steuerworkflow bei Verträgen sowie die Aufgabenverteilung und Kontrollen in der laufenden Buchführung der Kreisverwaltung. Im Kapitel Bestands- und Risikoanalyse, Abschnitt Vertragsmanagement gehen wir auf den Steuerworkflow näher ein.

Im TCMS- Handbuch sind insbesondere folgende verwaltungsinterne Funktionen geregelt:

Erster Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerin bei allen steuerrechtlichen Fragen und neuen Steuersachverhalten ist die **Leitung der Abteilung 20 – Finanzen und Liegenschaften**. Diese ist verantwortlich für die Organisation und Überwachung der Steuersachbearbeitung und für die Aktualisierung des TCMS-Handbuchs. Die Leitung der Abteilung 20 hat in ihrer Funktion als **Tax Compliance Beauftragte** eine **zentrale Schlüsselfunktion im TCMS** inne. Bei Abwesenheit übernimmt diese Aufgabe die stellvertretende Abteilungsleitung. Leitung und Stellvertretung haben sich durch spezifische Fortbildungen Fachwissen angeeignet, um die neuen Aufgaben zu erfüllen.

Der **Fachdienst 20.1 - Finanzen** übernimmt die weitere Implementierung, Überwachung und Fortentwicklung des TCMS in der Kreisverwaltung. Die Leitung der Abteilung 20 und des Fachdienstes 20.1 - Finanzen befinden sich derzeit in einer Hand.

Der Fachdienst 20.1 – Finanzen erstellt als **Steuersachbearbeitung** gemeinsam mit dem Steuerberater bzw. der Steuerberaterin die Jahresabschlüsse und Steuererklärungen der BgA. Zudem ist der Fachdienst 20.1 für folgende Aufgaben zuständig:

- er unterstützt und überwacht den Prozess der Umsatzsteuervoranmeldung (siehe Kapitel Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung),
- fungiert als Clearing- oder Beratungsstelle in Steuerfragen für alle Mitarbeitenden,
- überwacht laufend die korrekte Abbildung der steuerlichen Sachverhalte in der Buchhaltungssoftware und stimmt sich hierzu mit der IT ab (Abteilung 11, Fachdienst 11.3 - Informationstechnologie) und er
- überprüft und bewertet im Steuerworkflow Verträge hinsichtlich der bestehenden Steuerpflichten nach dem Umsatzsteuergesetz.

Bei Bedarf kann der Fachdienst 20.1 - Finanzen ebenso wie alle übrigen Beschäftigten Unterstützung durch die beauftragte Steuerberaterin bzw. den Steuerberater anfordern.

Die steuerrechtlichen Entscheidungen treffen die **Haushaltssachbearbeiter und Haushalts-sachbearbeiterinnen** bei der haushaltsrechtlichen Abwicklung der Geschäftsvorfälle in den jeweiligen Fachdiensten. Hierzu gehört die steuerrechtliche Bewertung von Ein- und Ausgangsrechnungen und Verträgen sowie die Vergabe der korrekten Steuerschlüssel. Als Arbeitshilfen dienen die dem TCMS-Handbuch beigefügten Anlagen, wie z. B. visualisierte Entscheidungsbäume und Merkblätter. Die dezentralen Fachdienste bzw. Organisationseinheiten sind zudem dafür verantwortlich, den Informationsfluss zu steuerlichen Sachverhalten im Steuerworkflow an den Fachdienst 20.1. sicherzustellen.

Mit der dezentralen Organisation der steuerrechtlichen Entscheidungen sind entsprechende Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeitenden in den Fachdiensten verbunden. Die Haushaltssachbearbeiter und -sachbearbeiterinnen sind nach Aussage des Kreises entsprechend mit steuerlichen Vorgängen vertraut und werden diesbezüglich regelmäßig geschult.

Die Fachdienste/Organisationseinheiten sind auch dafür verantwortlich, eine Stellvertretung für alle Tätigkeiten der Haushaltssachbearbeitung sicherzustellen, die eine steuerrechtliche Bewertung beinhaltet. Die diesbezüglich erforderlichen Aufgaben und Anordnungsbefugnisse regelt der Kreis umfassend in seiner **Dienst- und Geschäftsanweisung für das Finanzwesen (DuGA Finanzen)**. Alle Unterschriftenbefugnisse und Stellvertretungen werden dem Fachdienst 20.1. gemeldet und in einer gesonderten Anordnungsbefugnis zur DuGA Finanzen festgesetzt und regelmäßig aktualisiert.

Zukünftig soll eine qualifizierte Steuerfachkraft den TCMS-Prozess unterstützen und damit die beauftragte Beratungsgesellschaft teilweise ablösen. Hierzu hat der Kreis die Stelle eines „**Tax Compliance Officers**“ in Teilzeit im Fachdienst 20.1 – Finanzen eingerichtet und erfolgreich ausgeschrieben. Eine Einstellung erwartet der Kreis noch in 2022. Rücksprachen der Steuerfachkraft mit der Beratungsgesellschaft bleiben weiterhin möglich.

Im Zuge einer ersten geplanten Evaluation zum Jahresende 2022 (näheres hierzu im Kapitel Überwachung und Verbesserung des TCMS) müssen dann die Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten im TCMS-Handbuch angepasst werden.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ Feststellung

Der Kreis Coesfeld hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht aktuell hinsichtlich der Vollständigkeit und der Aktualität der Analysen. Mit der Einstellung einer qualifizierten Steuerfachkraft und der geplanten Evaluation beabsichtigt der Kreis diesbezüglich nachzusteuern.

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.

Bestandsanalyse

Der **Kreis Coesfeld** hat bereits in den Jahren 2016 bis 2018 eine Bestandsanalyse durchgeführt. Hierzu ist der Kreis Coesfeld wie folgt vorgegangen:

- Der Fachdienst 20.1. - Finanzen hat unter Beteiligung der Beratungsgesellschaft in allen Abteilungen die Einnahmepositionen bzw. steuerrelevanten Sachverhalte abgefragt. Federführend für das Projekt war die Abteilungsleitung 20 – Finanzen - Liegenschaften. Zur Bestandanalyse hat der Kreis Coesfeld Interviewbögen bzw. Checklisten genutzt.

- Die Produktverantwortlichen in den Fachdiensten aller Abteilungen haben die Interviewbögen in Abstimmung mit dem Fachdienst 20.1 – Finanzen und der Abteilungsleitung Finanzen ausgefüllt. In diesem Zusammenhang wurden auch Informationen zu den Verträgen gesammelt.
- Der Fachdienst 20.1 – Finanzen hat die gemeldeten steuerrelevanten Sachverhalte steuerrechtlich überprüft und bewertet. Schwierige Sachverhalte hat der Fachdienst 20.1 – Finanzen mit der Steuerberatungsgesellschaft abgestimmt.
- Die Ergebnisse der rechtlichen Beurteilungen hat der Fachdienst schriftlich protokolliert und archiviert.
- Die Bestandsanalyse ist 2018 abgeschlossen worden.

Der Kreis Coesfeld hat diese Daten jedoch nicht jährlich fortgeschrieben. Derzeit vertraut er darauf, dass in den Fachdiensten bereits ausreichende Fachkenntnisse bestehen, um neue Sachverhalte steuerrechtlich korrekt einzuordnen. Die Fachkenntnisse sollen weiterhin in regelmäßigen Schulungen vermittelt werden. Zudem sieht der Kreis in den Arbeitshilfen des Handbuches eine ausreichende Entscheidungshilfe zur Prüfung steuerrechtlicher Sachverhalte. Die Mitarbeitenden werden im TCMS-Handbuch zudem gebeten, auftretende neue Steuersachverhalte zeitnah zu melden.

Die durchgeführte Einnahmeinventur und die installierten Prozesse unterstützen zukünftig zwar die Einhaltung der Steuergesetze. Dennoch verbleibt aus Sicht der gpaNRW ein Prozessrisiko, soweit keine laufende Fortschreibung der Einnahmeinventur erfolgt. Alle Einnahmen sollten daher zunächst bis zum 31. Dezember 2022 erfasst und damit erforderliche Arbeiten, z. B. Änderungen in der Buchungssoftware, erledigt sein. Danach sollte mindestens einmal jährlich eine Einnahmeinventur erfolgen, in der die bestehende Einnahmeliste fortgeführt und die Steuerbarkeit und Steuerpflicht bewertet und das Prüfungsergebnis dokumentiert wird.

Die Notwendigkeit der Fortschreibung ergibt sich ggf. durch

- rechtliche Änderungen,
- neue Ertragsarten/ Einnahmearten des Kreises,
- Neuverträge sowie Vertragsänderungen,
- neue Erkenntnisse, z. B. durch Veröffentlichung geänderter Rechtsauffassungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF-Schreiben).

Das TCMS-Handbuch des Kreise Coesfeld enthält keine Prozessbeschreibung zur Einnahmeinventur und deren Fortschreibung, sondern lediglich zum Vertragsmanagement (siehe unten).

→ **Empfehlung**

Da der Kreis Coesfeld die Einnahmeinventur bisher nicht fortgeschrieben hat, muss er die ursprünglich erfassten Einnahmen dringend überprüfen und ggf. fehlende Einnahmen nach-erfassen. Es sollten Prozesse hinsichtlich der laufenden Fortschreibung der Einnahmeinventur in das TCMS integriert und in das TCMS-Handbuch aufgenommen werden.

Der Kreis Coesfeld beabsichtigt, die Einnahmeinventur jährlich fortzuschreiben. Diese Aufgabe soll die neue Steuerfachkraft übernehmen.

Zur Fortschreibung könnte der Kreis beispielsweise bei der Erstellung des Jahresabschlusses bei den Fachdiensten neue steuerliche Sachverhalte oder Veränderungen abfragen. Einige Kommunen haben eine solche Abfrage in den Prozess der Mittelanmeldung im Zuge der jährlichen Haushaltsplanung integriert. Wichtig ist, dass die Fachdienste die Vollständigkeit ihrer Angaben jährlich bestätigen (Vollständigkeitserklärung). Eine zusätzliche Möglichkeit ist die regelmäßige Auswertung neuer Ertragskonten und eine damit verbundene Überprüfung der Erträge auf steuerrechtliche Relevanz.

Der Kreis Coesfeld hat bei der Finanzplanung des Haushaltes 2023 die Fachbereiche dafür sensibilisiert, dass alle ab 2023 relevanten Steuerkonten in die Planung einzubeziehen sind.

Vertragsmanagement

Eng verzahnt mit der Einnahmeinventur ist das Vertragsmanagement. Die bezüglich der Steuerpflicht relevanten Einnahmearten basieren zumeist auf Verträgen. Allerdings führt nicht jeder Vertrag direkt zu Einnahmen. Daher ist im Rahmen der Einnahmeinventur ein Abgleich mit den vorhandenen Verträgen erforderlich.

Der Kreis Coesfeld baut derzeit ein EDV-basiertes Vertragsmanagement auf. Hierzu arbeiten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehrerer Fachdienste gemeinsam an der Umsetzung der noch erforderlichen Maßnahmen (IT, Personal und Organisation und Finanzen). Der Kreis Coesfeld plant zunächst bis zum 31. Dezember 2022, bis dahin abgeschlossene Verträge in einer zentralen Datenordnerstruktur zu erfassen. Der Kreis beabsichtigt hierbei allerdings nicht die vollständige Erfassung aller Verträge. Bestimmte Verträge sind von der Erfassung ausgenommen, weil auskunftsgemäß keine steuerrechtliche Relevanz besteht. Der Kreis Coesfeld hat versichert, dass diesbezüglich eine enge Abstimmung mit dem beauftragten Steuerberater erfolgt ist. Alle Verträge bzw. Vertragsarten wurden in den Fachbereichen zusammengestellt und gemeinsam mit dem Steuerberater nach ihrer Steuerpflicht/Steuerbarkeit bewertet. Das Ergebnis hat die Abteilung 20 protokolliert. Insoweit hat der Kreis eine Vertragsinventur und ein Vertragsscreening durchgeführt. Auf dieser Grundlage hat der Kreis im TCMS-Handbuch eine „Negativliste“ mit Vertragsarten hinterlegt, die im geplanten Vertragsmanagement nicht erfasst werden.

Der entwickelte und im TCMS-Handbuch grafisch dargestellte Steuerworkflow zur Erfassung steuerrechtlich relevanter Verträge sieht ab dem 01. Januar 2023 verpflichtend wie folgt aus:

- Neu abzuschließende Verträge sind vor der Unterzeichnung der Abteilung 20 verpflichtend zur Stellungnahme vorzulegen, soweit die zuständige Organisationseinheit ein steuerrechtliches Prüfungserfordernis sieht.
- Die verantwortliche Organisationseinheit kann den Vertrag nur dann ohne vorherige Prüfung durch die Abteilung 20 abschließen, wenn sie rechtssicher festgestellt hat, dass keine Steuern abzuführen sind. Bei geringstem Zweifel ist die Steuersachbearbeitung zu beteiligen.
- Die Abteilung 20 prüft den vorgelegten Sachverhalt, sendet ihre Stellungnahme – ggf. nach weiterer Prüfung durch die Beratungsgesellschaft - der Organisationseinheit zurück und quittiert den Vorgang im Steuerworkflow.

- Die Organisationseinheit entscheidet abschließend darüber, ob der Vertrag unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Abteilung 20 geschlossen wird.
- Die fachverantwortliche Organisationseinheit erfasst steuerpflichtige Verträge selbst im eingerichteten Vertragsmanagementmodul.
- Die Abteilung 20 hat Lesezugriff auf alle im Vertragsmodul erfassten Verträge.

Des Weiteren sieht der Kreis im Handbuch vor, dass der Fachdienst 20.1- Finanzen die im Vertragsmanagementmodul erfassten Verträge nach festgelegten Kriterien ordnet und die Steuerbarkeit und Steuerpflicht der Verträge dokumentiert. Diese **Umsatzsteuer-Vertragsliste** soll zukünftig durch den Fachdienst 20.1 – Finanzen verwaltet werden.

Der zukünftig zu beachtende Workflow unterstützt den Kreis zudem dabei, mögliche steuerliche Risiken schon vor Vertragsabschluss bzw. Vertragsänderung zu identifizieren. Die abschließenden Entscheidungen erfolgen dezentral in den Organisationseinheiten. Dies stellt hohe Anforderungen an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und erfordert einen höheren Schulungsbedarf (siehe Kapitel Informationsbeschaffung und –bereitstellung).

Der geplante Aufbau eines zentral verwalteten, digitalen Vertragsmanagements bietet grundsätzlich eine gute Möglichkeit, um im Rahmen einer Bestandsanalyse einen Überblick über die Verträge der Kreisverwaltung zu erhalten. Im skizzierten Steuerworkflow bleiben allerdings bestimmte Verträge außen vor. Ziel eines umfassenden Vertragsmanagements sollte es gleichwohl sein, unabhängig von einer möglichen (Umsatz-)steuerpflicht die Gesamtheit aller Verträge zu erfassen, zu verwalten und zu archivieren. Hierüber könnte der Kreis beispielsweise sicherstellen, dass andere vertragliche Pflichten, wie z. B. Fälligkeitstermine oder Kündigungsfristen eingehalten werden. Hierzu ist es ebenfalls sinnvoll, einen Aufgabenworkflow einzurichten.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte in die Zukunft gerichtet mit Hilfe des geplanten Vertragsmanagements alle bestehenden Verträge erfassen, die grundsätzlich Umsatzsteuerrelevanz aufweisen können.

Risikoanalyse

Der Kreis Coesfeld hat vor Einführung des TCMS eine Risikoeinschätzung zur Identifikation und Bewertung steuerlicher Risiken vorgenommen. Im TCMS-Handbuch erläutert der Kreis diese Risikoanalyse ausführlich. Das Ausmaß des Risikos wird durch einen „Schadenserwartungswert-Ansatz“ dargestellt. Dieser ergibt sich aus der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und der Höhe des maximal drohenden Vermögensverlustes. Die Ergebnisse hat der Kreis Coesfeld in einer Risikomatrix abgebildet, vergleichbar mit einem Koordinatensystem aus Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadenshöhen. Beide Komponenten werden hierzu jeweils in fünf Kategorien unterteilt. Die Eintrittswahrscheinlichkeit umfasst eine Skala von „unmöglich“ bis „sehr wahrscheinlich“ (d.h. innerhalb eines Jahres). Die Kategorien der Schadenshöhe reichen von „unbedeutend“ bis „existenzbedrohend“ (entspricht Schaden über 50.000 Euro). Aus diesem auf den Kreis zugeschnittenen Risikoportfolio ergeben sich entsprechende Handlungsbedarfe zur Risikobewältigung. In der Risikomatrix hat der Kreis Coesfeld sechs steuerrechtliche Sachverhalte mit unterschiedlichen Schadenserwartungen dargestellt. Die Maßnahmen zur Risikominderung sind für jeden Sachverhalt gesondert aufgeführt. Zu den Maßnahmen gehören z.

B. regelmäßige Schulungen der Beschäftigten, Kontrollen, erforderliche Absprachen mit Steuerberatern bzw. Steuerberaterinnen und eine restriktive Kontierungs- und Verbuchungspraxis. Weitere Risikoszenarien sind denkbar und werden im TCMS-Handbuch bereits erwähnt, wie z. B. das nachträgliche Erkennen eines BgAs.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte sein Risikoportfolio wie geplant regelmäßig evaluieren und ggf. um weitere spezifische Risiken ergänzen.

2.5.3 Informationsbeschaffung und -bereitstellung

➔ **Feststellung**

Der Kreis Coesfeld hat im TCMS-Handbuch konkrete Regelungen zur Beschaffung und Weitergabe von Informationen getroffen. Handlungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen und ein detailliertes Fortbildungs- und Schulungskonzept.

Ein Kreis sollte Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung zum Thema Tax Compliance festlegen und diese schriftlich regeln, zum Beispiel in einer Dienstanweisung. 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 **Kreis Coesfeld** hat sich rechtzeitig mit den Neuregelungen zur Umsatzsteuer auseinandergesetzt. Ein erstes Grundwissen zu Steuerthemen ist den Abteilungsleitern und Haushaltssachbearbeitern in einer Einführungsschulung zum § 2 b UStG im Mai 2016 vermittelt worden. Mit der Durchführung der Veranstaltung hat der Kreis eine Beratungsgesellschaft beauftragt.

Danach hat der Kreis weitere Informationsveranstaltungen organisiert, so dass die verantwortlichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für das Thema Tax Compliance sensibilisiert worden sind. Zusätzlich zu diesen Informationsveranstaltungen haben die Haushaltssachbearbeiter und Haushaltsfachbearbeiterinnen zumeist Praxiserfahrung durch unterhaltene BgAs. Die Abteilungsleitung 20 sowie ihre Stellvertretung haben in ihrer Funktion als TCMS-Beauftragte - wie bereits erläutert - spezifische Fortbildungen zum Umsatzsteuerrecht und zum TCMS besucht. Für Mitte November 2022 plant der Kreis, alle mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen erneut zu schulen. Der Kreis sieht hierzu drei Termine jeweils für die Dezernenten, Abteilungsleitungen, Haushaltssachbearbeiter und deren Stellvertreter bzw. Stellvertreterinnen vor. In diesen Veranstaltungen werden das TCMS-Handbuch, der Steuerworkflow sowie die Arbeitshilfen und das Vertragsmanagement ausführlich erläutert.

Der Fachdienst 20.1.- Finanzen erhält regelmäßig Rundschreiben des Landkreistages (LKT) zu aktuellen Steuerthemen. Diese Mitteilungen werden durch den LKT fachlich aufbereitet. Weitere Informationen zu Gesetzesänderungen oder anlässlich aktueller Rechtsprechung zu Steuerthemen erhält der Kreis durch die Beratungsgesellschaft. Diese Mitteilungen und Informationen leitet der Fachdienst 20.1 umgehend per Email-Verteiler an alle Fachdienste weiter. Damit soll sichergestellt werden, dass allen Beschäftigten die Informationen vorliegen. Soweit bestimmte Abteilungen betroffen sind, richtet der Fachdienst 20.1 diese Informationen gezielt an den jeweiligen Fachdienst.

Im TCMS-Handbuch regelt der Kreis außerdem, dass jeder Mitarbeitende arbeits- bzw. dienstrechtlich verpflichtet ist, die darin verankerten Regelungen zur Kenntnis zu nehmen. Das TCMS-Handbuch wird explizit allen Leitungspersonen zugestellt, so dass diese sich jederzeit informieren können. Die Zustellung ist schriftlich zu bestätigen und wird somit dokumentiert. Das TCMS -Handbuch wird zudem auf der Intranet-Plattform des Kreises veröffentlicht. Damit sind die Richtlinien für jede Mitarbeiterin bzw. jeden Mitarbeiter zu jeder Zeit einfach zugänglich.

Bei Neueinstellungen erfolgt eine Unterweisung in die Regelungen des TCMS-Handbuches. Dabei wird auf die Informationspflicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Verstößen gegen das Steuerrecht hingewiesen und der zentrale Zugriff auf die archivierten TCMS-Unterlagen im Intranet erklärt.

Regelmäßige Schulungen

Der Kreis Coesfeld sieht auch zukünftig regelmäßige Schulungen zum TCMS als wesentlich und erforderlich an. Im TCMS-Handbuch hat der Kreis hierzu erste Regelungen getroffen. Danach **ist** allen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern einmal jährlich eine Informationsveranstaltung zum TCMS anzubieten. Organisiert wird diese Veranstaltung entweder zentral durch die für Finanzen zuständige Abteilung oder dezentral durch die jeweiligen Dezernate. Verpflichtend sieht der Kreis vor, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für das Steuerrecht verantwortlich sind, mindestens einmal jährlich an einer Fortbildungsveranstaltung zum kommunalen Steuerrecht teilnehmen. Die Teilnahme ist gegenüber der zuständigen Leitungskraft nachzuweisen. Ein konkret ausgestaltetes Schulungskonzept gibt es hierzu noch nicht. Der Kreis Coesfeld beabsichtigt aber, die Regelungen in einem Fortbildungskonzept zu konkretisieren.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte wie geplant ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept zum TCMS erarbeiten. Insbesondere sollte das Konzept

konkrete Ziele zu den Budgets, zur Termingestaltung und den Schulungsthemen beinhalten. Die Zielvorgaben sollten regelmäßig überwacht und evaluiert werden. Die Teilnahme an Schulungen oder Veranstaltungen sollte dokumentiert werden.

Information der Verwaltungsführung

Die Verwaltungsführung trägt letztendlich die Verantwortung für die korrekte steuerliche Abwicklung in der Kreisverwaltung und damit die Verantwortung für das TCMS.

Der Verwaltungsvorstand (Landrat, Kreisdirektor sowie Dezernenten) ist in den Einführungsprozess des TCMS involviert. Dieser wird in Gesprächen durch den TCMS-Beauftragten bzw. den Fachdienst 20.1 – Finanzen über Entwicklungen im TCMS bzw. gravierende Änderungen im Steuerrecht informiert. Inwieweit zukünftig schriftliche Bericht an den Verwaltungsvorstand erfolgen, ist offen. Im Rahmen einer jährlich geplanten Evaluation soll der Verwaltungsvorstand über erkannte Schwächen der TCMS-Regelungen und sich daraus ergebende notwendige Schritte unterrichtet werden. Bei Verdacht auf eine Steuerstraftat ist die Verwaltungsleitung und die steuerberatende Person sofort einzuschalten.

➔ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte ein regelmäßiges Berichtswesen über die Weiterentwicklung des TCMS an den Verwaltungsvorstand einrichten. Diese Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen integriert werden. Wichtig ist eine fortlaufende Dokumentation der Berichterstattung.

Die Abteilung 20 nimmt regelmäßig an der wöchentlichen Dezernentenrunde der Kreisverwaltung teil. Aufgrund der Doppelfunktionen des Landrates und des Kreisdirektors als Dezernenten ist eine unmittelbare Informationsweitergabe an den gesamten Verwaltungsvorstand gewährleistet. Die Dokumentation erfolgt über Sitzungsprotokolle.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ Feststellung

Die Prozesse und Zuständigkeiten zur Steuervoranmeldung- und -erklärung hat der Kreis Coesfeld konkret geregelt. Die installierten Prozesse werden derzeit überarbeitet und sind nur teilweise verbindlich festgeschrieben. Ziel ist eine weitgehende Automatisierung der Prozesse im Rahmen des digitalen Rechnungseingangsworkflows.

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

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

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

- *Terminplanungen und Fristenkontrollen.*

Der **Kreis Coesfeld** führt die **Umsatzsteuervoranmeldung** selbst durch. Dies gilt auch für die Vorsteuererklärung. Die Prüfung, ob und ggf. in welcher Höhe Steuern abzuführen sind, erfolgt bereits im Rahmen der Vorkontierung der Rechnung dezentral in den Organisationseinheiten. Im Rahmen der Kontierung wird das Vier-Augenprinzip beachtet. Die gegenüber der Finanzverwaltung zu meldenden Zahlen werden in der jeweils verantwortlichen Organisationseinheit zusammengestellt und der Geschäftsbuchhaltung im Fachdienst 20.1. zur Prüfung vorgelegt. In der Geschäftsbuchhaltung wird geprüft, ob die Vorgänge im Buchungsverfahren vollständig erfasst sind. Hierzu erfolgt ein Abgleich mit den Steuer-Sachkonten im Buchungsverfahren.

Die **Jahressteuererklärung** übernimmt der beauftragte Steuerberater bzw. die Steuerberaterin. Die Jahressteuererklärung wird ebenso anhand der Daten aus den betroffenen Organisationseinheiten von der Steuerberaterin bzw. dem Steuerberater vorbereitet und im Entwurf zusammengestellt. Diese Entwurfsfassung wird anschließend durch die Geschäftsbuchhaltung im Fachdienst 20.1. plausibilisiert. Es erfolgt hierzu eine individuelle Auswertung über die Steuer-Sachkonten (Vorsteuer und Umsatzsteuer). Nach dieser Abstimmung übermittelt die beauftragte Steuerberaterin bzw. der Steuerberater die Jahressteuererklärung unmittelbar an die Finanzverwaltung. Die Meldeprozesse erfolgen online über das von der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellte Programm (Elster). Auch bei der Plausibilisierung und Kontrolle der Zahlen der Voranmeldung oder Steuererklärung beachtet der Kreis Coesfeld regelmäßig das Vier-Augenprinzip.

Zukünftig soll die neue Steuerfachkraft die Umsatzsteuervoranmeldung und die Steuerklärung für den Kreis Coesfeld übernehmen.

Der Kreis Coesfeld hat die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung nur teilweise im TCMS-Handbuch geregelt bzw. erläutert. Der vollständige Prozessablauf wird noch nicht abgebildet. Der Kreis beabsichtigt hier zeitnah Anpassungen. Die notwendigen Abläufe und Mitwirkungspflichten sollen vollständig in den bereits eingerichteten digitalen Rechnungseingangsworkflow integriert werden. Hieran arbeitet der Kreis derzeit.

Ziel des Kreises ist es, spätestens ab dem 01. Januar 2023 auf eine automatische Verprobung der Umsatzsteuer, d. h. eine systemintegrierte Überprüfung der Steuersachverhalte, umzustellen. Aktuell ist der zutreffende Steuerschlüssel noch bei jeder Buchung manuell auszuwählen. Zudem plant der Kreis die systemseitige Befüllung der Umsatzsteuervoranmeldung. Hierzu müssen die Sachkonten bzw. Kostenträger/stellen und die Steuerschlüssel durch die zuständige Administratorin bzw. den zuständigen Administrator in der Buchhaltungssoftware entsprechend eingerichtet werden. Zudem plant der Kreis zur Dokumentation der steuerlichen Würdigung, das Kontierungsdeckblatt entsprechend anzupassen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Prozesse und Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen mit der geplanten Digitalisierung detailliert im TCMS-Handbuch erfassen. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in das TCMS-Handbuch aufgenommen werden. Der Kreis sollte zu den erforderlichen Schnittstellenaufgaben verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.

Der Kreis Coesfeld hat im TCMS-Handbuch alle relevanten Fristen und Termine zur ertrags- und umsatzsteuerlichen Prüfung aufgeführt. Die Geschäftsbuchhaltung überwacht die Terminplanung und beachtet nach eigenen Angaben regelmäßig die Fristen, um Säumniszuschläge zu vermeiden. Fristenkontrollbücher werden hierzu nicht geführt.

Ein Fristenbuch unterstützt dabei, die Fristen zur Abgabe von Steuervoranmeldungen und –erklärungen, Rechtsbehelfsfristen und Zahlungsfristen systematisch zu überwachen und zu dokumentieren. Zusätzlich könnten Hinweise bzw. Vermerke zur Kommunikation mit der Finanzverwaltung und Ergebnisse der Kontrollen eingegangener Steuerbescheide im Fristenbuch hinterlegt werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte überlegen, zur Überwachung und Dokumentation der steuerlichen Fristen ein Fristenkontrollbuch zu nutzen.

2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

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

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

→ **Feststellung**

Der Kreis Coesfeld hat eine regelmäßige Evaluierung der Regelungen und Prozesse im TCMS-Handbuch implementiert. Aus der dezentralen Organisation ergeben sich zukünftig höhere Anforderungen an die Kontrolle und Überwachung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.

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

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

Der **Kreis Coesfeld** sieht in einem fortlaufenden Informationsfluss zur Leitungsebene sowie einer stetigen Überwachung und Anpassung des Systems entscheidende Faktoren für ein wirksames TCMS. Der Kreis beabsichtigt daher, die Regelungen und Prozesse des installierten TCMS regelmäßig hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Im TCMS-Handbuch hat der Kreis bereits eine erstmalige Revision bis zum 31. Dezember 2022 festgelegt. Anschließend sollen jährliche Überprüfungen erfolgen. Dadurch werden die Prozessabläufe in angemessenen Abständen überprüft. Diese Aufgabe übernimmt zukünftig der Fachdienst 20.1. – Finanzen in seiner Funktion als Steuersachbearbeitung bzw. - sobald eingestellt - die Steuerfachkraft.

Wichtig ist aus Sicht des Kreises Coesfeld eine Compliance Kultur, in der die Führungsebene in ihrer Vorbildfunktion die TCMS-Regeln erkennbar einhält und alle Mitarbeitenden offen mit Fehlern umgehen. Das eingerichtete TCMS soll als Verwaltungskultur „gelebt“ werden. Die zum TCMS entwickelte Kommunikationsstrategie beinhaltet daher im TCMS-Handbuch geregelte Maßnahmen wie z.B.

- dokumentierte Gespräche über die Einrichtung des TCMS,
- allgemein zugängliche Informationen im Intranet (TCMS-Handbuch, Arbeitshilfen),
- regelmäßiger Informationsaustausch zwischen der Steuersachbearbeitung und den zuständigen Organisationseinheiten (Beratungs- und Clearingstelle),
- regelmäßige Schulungen,
- Unterstützung durch externe Fachexpertise und zukünftig durch qualifizierte Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter,
- steuerrechtliche Prüfung und Bewertung neuer Verträge und hieraus resultierender Einnahmen (laufende Fortführung der Einnahmeinventur),
- Kontrollen der vorkontierten Rechnungen durch zentrale Kontierung,
- Kontrolle der Steuererklärungen im Mehr-Augen-Prinzip und
- Installation und geplante Fortschreibung der Risikomatrix zur Risikominimierung.

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind außerdem verpflichtet, beobachtete oder zur Kenntnis erhaltene Verstöße gegen geltendes Steuerrecht umgehend dem Landrat bzw. der Landrätin zu melden. Alternativ kann die Leitung der Abteilung 20 oder der Kämmerer bzw. die Kämmerin benachrichtigt werden.

Der Kreis plant, den Erfolg dieser Kommunikationsmaßnahmen jährlich stichprobenhaft durch Mitarbeitende des Fachdienstes 20.1 – Finanzen zu hinterfragen. Angedacht ist, zu mindestens zwei verschiedenen Zeitpunkten zuständige Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter ohne Ankündigung nach Details zum System zu befragen. Sollten sich hierbei Prozesslücken ergeben, sollen die entsprechenden Maßnahmen angepasst oder weitere Maßnahmen eingeführt werden. Die Revision ist der Verwaltungsleitung mit einer Übersicht der Änderungen vorzulegen und von dort zu genehmigen.

Konkrete Überwachungspläne zur Kontrolle der TCMS-Regelungen hat der Kreis Coesfeld noch nicht aufgestellt. Auch ein Verfahren zur Meldung von Verstößen und zur Kommunikation von Risiken muss noch entwickelt werden. Vor dem Hintergrund der Delegation der steuerrechtlichen Entscheidungen in die dezentralen Organisationseinheiten bestehen wesentlich höhere Anforderungen an die Kontrolle und Überwachung des TCMS.

Die örtliche Rechnungsprüfung (Abteilung 14) war im Zuge der Erstellung des TCMS-Handbuchs mit eingebunden. Zukünftig ist die Rechnungsprüfung zumindest bei der Nachkontrolle der haushaltsmäßigen Abwicklung der Steuersachverhalte beteiligt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte seine geplanten Kontrollen konkretisieren und so ausgestalten, dass neben regelmäßigen Kontrollen der TCMS-Prozesse unabhängige Kontrollen des Rechnungsprüfungsamtes durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS					
F1	Der Kreis Coesfeld hat keinen gesonderten Zeit- und Projektplan zur Einführung und Weiterentwicklung des TCMS aufgestellt. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW durch einen konkreten Zeit- und Projektplan für die zukünftig geplanten Projektschritte.	84	E1	Der Kreis Coesfeld sollte die im TCMS-Handbuch dargelegten, noch offenen Maßnahmen durch einen schriftlichen Zeit- und Projektplan konkretisieren und dokumentieren. Dieser sollte konkrete Fristen und Zuständigkeiten beinhalten und dem Verwaltungsvorstand sowie allen Projekt-Beteiligten bekannt sein. Der Projektfortschritt sollte regelmäßig überprüft werden.	84
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F2	Der Kreis Coesfeld hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht aktuell hinsichtlich der Vollständigkeit und der Aktualität der Analysen. Mit der Einstellung einer qualifizierten Steuerfachkraft und der geplanten Evaluation beabsichtigt der Kreis diesbezüglich nachzusteuern.	88	E2.1	Da der Kreis Coesfeld die Einnahmehinventur bisher nicht fortgeschrieben hat, muss er die ursprünglich erfassten Einnahmen dringend überprüfen und ggf. fehlende Einnahmen nacherfassen. Es sollten Prozesse hinsichtlich der laufenden Fortschreibung der Einnahmehinventur in das TCMS integriert und in das TCMS-Handbuch aufgenommen werden.	89
			E2.2	Der Kreis Coesfeld sollte in die Zukunft gerichtet mit Hilfe des geplanten Vertragsmanagements alle bestehenden Verträge erfassen, die grundsätzlich Umsatzsteuerrelevanz aufweisen können.	91
			E2.3	Der Kreis Coesfeld sollte sein Risikoportfolio wie geplant regelmäßig evaluieren und ggf. um weitere spezifische Risiken ergänzen.	92
F3	Der Kreis Coesfeld hat im TCMS-Handbuch konkrete Regelungen zur Beschaffung und Weitergabe von Informationen getroffen. Handlungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen und ein detailliertes Fortbildungs- und Schulungskonzept.	92	E3.1	Der Kreis Coesfeld sollte wie geplant ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept zum TCMS erarbeiten. Insbesondere sollte das Konzept konkrete Ziele zu den Budgets, zur	93

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				Termingestaltung und den Schulungsthemen beinhalten. Die Zielvorgaben sollten regelmäßig überwacht und evaluiert werden. Die Teilnahme an Schulungen oder Veranstaltungen sollte dokumentiert werden.	
			E3.2	Der Kreis Coesfeld sollte ein regelmäßiges Berichtswesen über die Weiterentwicklung des TCMS an den Verwaltungsvorstand einrichten. Diese Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen integriert werden. Wichtig ist eine fortlaufende Dokumentation der Berichterstattung.	94
F4	Die Prozesse und Zuständigkeiten zur Steuervoranmeldung- und -erklärung hat der Kreis Coesfeld konkret geregelt. Die installierten Prozesse werden derzeit überarbeitet und sind nur teilweise verbindlich festgeschrieben. Ziel ist eine weitgehende Automatisierung der Prozesse im Rahmen des digitalen Rechnungseingangsworkflows.	94	E4.1	Der Kreis sollte die Prozesse und Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen mit der geplanten Digitalisierung detailliert im TCMS-Handbuch erfassen. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in das TCMS-Handbuch aufgenommen werden. Der Kreis sollte zu den erforderlichen Schnittstellenaufgaben verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.	95
			E4.2	Der Kreis Coesfeld sollte überlegen, zur Überwachung und Dokumentation der steuerlichen Fristen ein Fristenkontrollbuch zu nutzen.	96
F5	Der Kreis Coesfeld hat eine regelmäßige Evaluierung der Regelungen und Prozesse im TCMS-Handbuch implementiert. Aus der dezentralen Organisation ergeben sich zukünftig höhere Anforderungen an die Kontrolle und Überwachung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	96	E5	Der Kreis Coesfeld sollte seine geplanten Kontrollen konkretisieren und so ausgestalten, dass neben regelmäßigen Kontrollen der TCMS-Prozesse unabhängige Kontrollen des Rechnungsprüfungsamtes durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.	98

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld 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

Der **Kreis Coesfeld** betreibt seine IT in Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister der Stadt Münster (citeq). Dieses Betriebsmodell eröffnet dem Kreis Coesfeld eine große Flexibilität und gute Möglichkeiten, seine IT-Leistungen und damit seine IT-Kosten bedarfsgerecht zu steuern.

Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreis Coesfeld weisen darauf hin, dass er die Möglichkeiten des Betriebsmodells gut nutzt. Die Kosten sind unauffällig und geringer als bei den meisten Kreisen.

Der Kreis Coesfeld kann in der digitalen Transformation auf eine gute strategische Grundlage zurückgreifen. Aber auch bei der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte befindet sich der Kreis Coesfeld bereits auf einem insgesamt sehr guten Weg. So erfüllt er die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat für darüber hinausgehende Projekte bereits Maßnahmen ergriffen. Für die einzelnen Digitalisierungsprojekte kann die Umsetzungsplanung noch weiter konkretisiert werden. Für den elektronischen Rechnungsworkflow ergeben sich lediglich im Detail Verbesserungsansätze.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Der Kreis Coesfeld hat den Bedarf erkannt und baut aktuell ein systematisches Prozessmanagement auf.

Auch wenn sich der Kreis Coesfeld im Handlungsfeld IT-Sicherheit im mittleren Vergleichsfeld einreicht, so bestehen dennoch konkrete Möglichkeiten, das IT-Sicherheitsrisiko weiter zu reduzieren. Diese arbeitet der Kreis Coesfeld aktuell auf.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Coesfeld stellen rechtlich notwendige IT-Prüfungen sicher. Die Möglichkeiten für Prüfungen über dieses Mindestmaß hinaus werden durch mangelnde Ressourcen und Kompetenzen stark eingeschränkt. Für Teile der übrigen Fachprüfungen nutzt die örtliche Rechnungsprüfung allerdings bereits IT-gestützte Auswertungsmöglichkeiten, um ihr Personal möglichst effizient einzusetzen.

Demgegenüber sind die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung in den Schulen sehr gut. Der Ausstattungsprozess wird vom Kreis Coesfeld aktiv gesteuert, wenngleich es in Teilen an formalen Vorgaben fehlt.

Insgesamt hat sich in der Prüfung der Eindruck manifestiert, dass der Kreis Coesfeld die meisten Optimierungsbedarfe und Handlungsnotwendigkeiten erkannt hat und bereits Veränderungsprozesse eingeleitet hat. Er befindet sich damit auf einem sehr guten Weg. Die gpaNRW bestärkt den Kreis Coesfeld darin, bereits initiierten Veränderungsprozesse mit Priorität zum Abschluss zu bringen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle 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.

3.3 IT-Profil

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

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

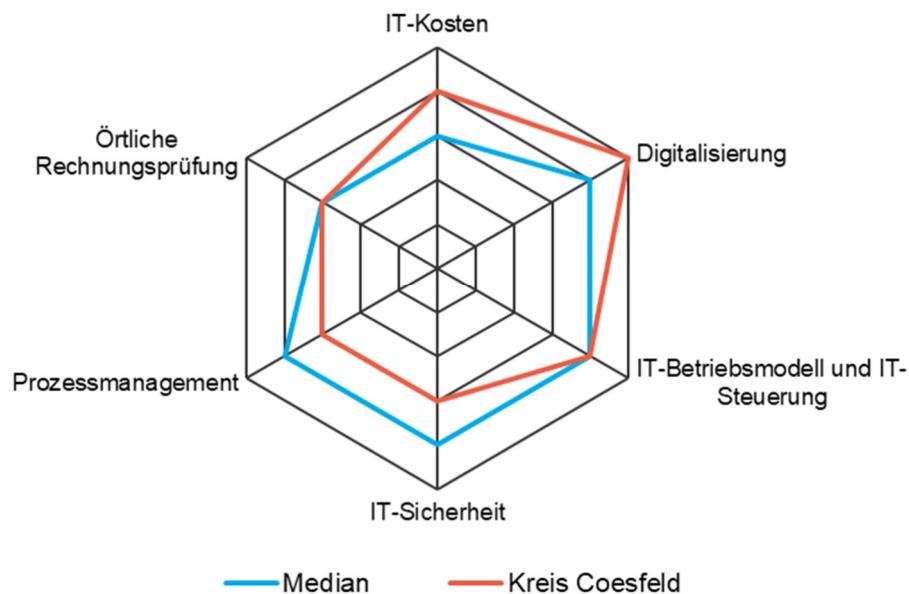
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

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

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

IT-Profil im interkommunalen Vergleich



- ➔ Das IT-Profil des Kreises Coesfeld ist insgesamt durchschnittlich ausgeprägt. Während der Digitalisierungsfortschritt im interkommunalen Vergleich recht weit und die Kosten niedrig sind, ergeben sich in den anderen Themenfeldern durchaus Optimierungsbedarfe.

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

3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

➔ Feststellung

Das Betriebsmodell des Kreis Coesfeld bietet sehr gute Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Bereitstellung von IT. Die Steuerung ist gut ausgestaltet, aber durch fehlende Formalisierung des strategischen Rahmens nicht hinreichend abgesichert.

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.*

Der **Kreis Coesfeld** betreibt seine IT in Kooperation mit dem IT-Dienstleister der Stadt Münster (citeq). Die citeq betreut Teile des Datennetzes und stellt einige Fachverfahren für den Kreis Coesfeld bereit. Den überwiegenden Teil der Fachanwendungen jedoch hostet und betreut die zentrale IT des Kreises eigenverantwortlich. Darüber hinaus stellt sie die Standardhard- und –software bereit.

Die Zusammenarbeit mit der citeq ist über eine öffentlich-rechtlich Vereinbarung ausgestaltet. Innerhalb dieses IT-Betriebsmodells kann der Kreis Coesfeld jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt er eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ermöglicht dies dem Kreis Coesfeld, seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Diese Möglichkeiten nutzt der Kreis Coesfeld - lediglich rund ein Viertel der IT-Sachkosten im Jahr 2020 entfielen auf die citeq.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT beim Kreis Coesfeld hängen dennoch auch von den Rahmenbedingungen ab, die sich durch die Zusammenarbeit mit der citeq ergeben:

- Gemäß öffentlich-rechtlicher Vereinbarung vertritt der Kreis Coesfeld durch den Kreisdirektor seine Interessen gegenüber der citeq im Zentralausschuss. Zudem ist der Kreis beratend im Betriebsausschuss vertreten. In weiteren Facharbeitskreisen und –ausschüssen der citeq sind verschiedene Personen des Kreises je nach Fachlichkeit aktiv. Dies betrifft unter anderem Arbeitskreise zu den Themen Netz, Sicherheit und Personal. Insofern entwickelt und trägt der Kreis Coesfeld die strategische Ausrichtung der citeq mit.

- Für die überwiegende Zahl der Produkte kann der Kreis Coesfeld über die tatsächlich abgenommene Menge die anfallenden Kosten beeinflussen (beispielsweise Softwarelizenzen, Anzahl der Nutzer). Je verursachungsgerechter Leistungen abgerechnet werden, desto eher können die Leistungsabnehmer entsprechend steuern. Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme vorteilhafter. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. dem Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung allerdings weiterhin an.
- Das Abrechnungssystem der citeq macht dem Kreis Coesfeld gegenüber grundsätzlich transparent, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden.

Die Chancen des gewählten Betriebsmodells sind auf der einen Seite groß. Andererseits müssen hohe Anforderungen an das interne Steuerungssystem des Kreises gestellt werden. Der Kreis muss selbst und ständig ein breites Spektrum an IT-Risiken im Blick behalten.

In der Praxis schöpft der Kreis Coesfeld die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten seines Betriebsmodells noch nicht voll aus. Es fehlt für eine systematische und zielorientierte Ausrichtung der IT, wie bei den meisten Kreisen, an einer formalisierten IT-Strategie. Bei der Bereitstellung der IT handelt es sich aktuell um gute, aber überwiegend nur gelebte Strukturen. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings bestehen durch die fehlende Gesamtstrategie Risiken für das IT-Steuerungssystem, da es Bereiche geben kann, die nicht geregelt sind. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Strategieprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer, als teils reaktive Gedankenprozesse. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Kreisverwaltung ablaufen.

Über relevante Kosteninformationen berichtet der IT-Bereich quartalsweise an den Verwaltungsvorstand. Darüber hinaus ist die Kommunikation durch regelmäßige Jour-Fix-Termine abgesichert. Zusätzlich informiert die Fachbereichsleitung den Verwaltungsvorstand bedarfsorientiert. Der Kreis Coesfeld möchte sein Berichtsweisen an den Verwaltungsvorstand zukünftig systematisieren und breiter aufstellen. Die gpaNRW bestärkt den Kreis Coesfeld in seinem Vorhaben, das Berichtswesen auf Sicherheitsinformationen und Kennzahlen auszuweiten.

Der Kreis Coesfeld hat gute Voraussetzungen dafür geschaffen, um die Beschaffung von IT zentral steuern zu können. Dazu trägt insbesondere bei, dass Bedarfe in einem standardisierten Prozess beschrieben und vom Fachdienst Organisation und Digitalisierung in enger Abstimmung mit der IT geprüft und realisiert werden. Die „Dienstanweisung EDV“ regelt dieses Verfahren. Der Kreis Coesfeld plant, seine Dienstanweisungen zur Beschaffung von IT und zum Umgang mit IT zu überarbeiten. Künftig sollen die Dienstanweisungen mit der Leitlinie zur IT-Sicherheit abgestimmt werden und fortlaufend den aktuellen Stand der Technik abbilden. Die Leitlinie ist Ende des Jahres 2022 in Kraft getreten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte seine strategische IT-Ausrichtung formalisieren und das Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand erweitern. Zudem sollte er, wie geplant, auf Grundlage der IT-Sicherheitsleitlinie seine Dienstanweisungen aktualisieren.

3.3.2 IT-Kosten

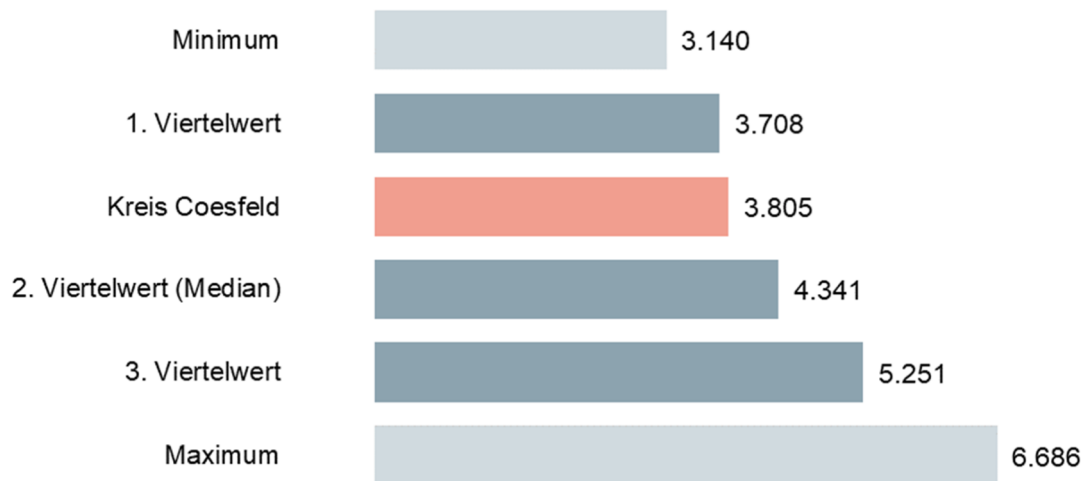
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- ➔ Wenngleich die Kennzahlen durch die im interkommunalen Vergleich erhöhte Anzahl an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung begünstigt wird, sind die IT-Kosten des Kreises Coesfeld unauffällig. Es lassen sich keine Einsparpotentiale identifizieren, ohne Einbußen in der Qualität hinnehmen zu müssen.

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

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

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



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



Die IT-Kosten des Kreis Coesfeld liegen auf einem niedrigen Niveau. Mehr als die Hälfte der geprüften Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

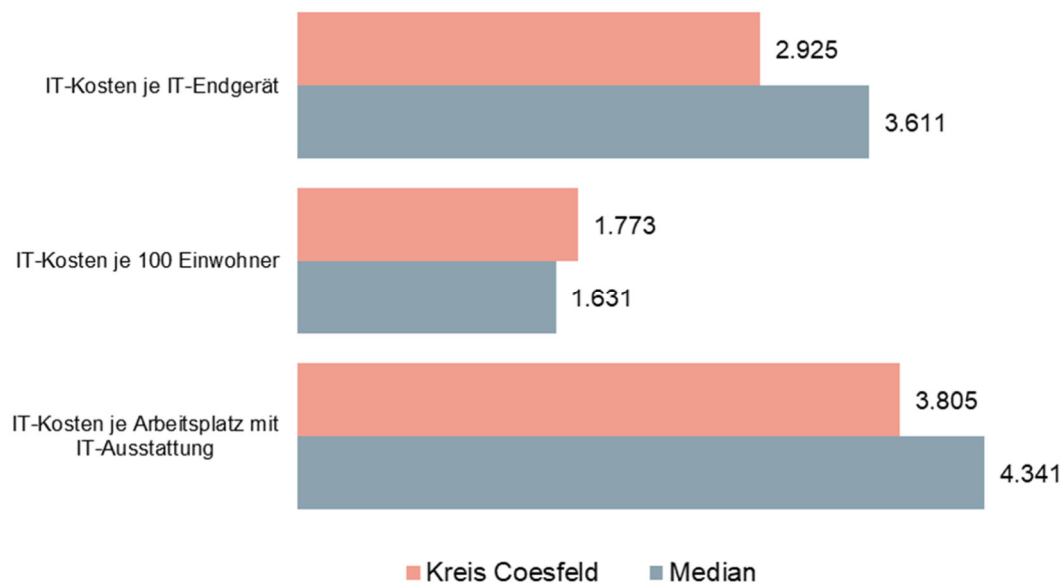
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Der Kreis Coesfeld muss innerhalb der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT ausstatten, als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Coesfeld mit 46,60 über dem Median. Dieser liegt bei 34,96 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.
- Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Coesfeld mehr IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kreise. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,30 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Der Kreis Coesfeld besitzt vergleichsweise viele IT-Endgeräte, die keinem Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zugeordnet sind. Mit einem Konzept zur Flexibilisierung der Arbeitsplätze und einer weitgehenden Ausstattung mit mobilen Endgeräten plant der Kreis künftig gegenzusteuern. Er plant eine Umsetzung des Konzeptes bis Ende 2025 und erwartet eine deutliche Reduzierung der Endgeräteanzahl.

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, wie beim Kreis Coesfeld, tendenziell positiver aus.

- ➔ Realistisch sind Kosten des Kreises Coesfeld höher einzuordnen, als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt. Dennoch rangieren sie unauffällig im Mittelfeld des Vergleichsfeldes.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreises Coesfeld	20,68	75,62	3,70
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,96

Die Kostenstruktur des Kreises Coesfeld korrespondiert mit dem gewählten IT-Betriebsmodell. So hat der Kreis wie auch viele andere Kreise einen Teil seiner IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Insofern besitzt der Kreis Coesfeld auch eine ähnliche IT-Kostenstruktur wie die meisten Kreise. Darin dominieren die IT-Sachkosten. Denn während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht.

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

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

Kostenarten	Kreis Coesfeld	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	791	780	924	1.145	31
Sachkosten	2.894	2.793	3.214	3.994	31

Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten des Kreises Coesfeld fallen, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, geringer aus als bei den meisten geprüften Kreisen. Auch unter Berücksichtigung der beschriebenen Begünstigung liegen die Kosten des Kreises Coesfeld immer noch im Mittelfeld und sind unauffällig. Auch im direkten Vergleich mit den 14 Kreisen, die ein annähernd vergleichsbares IT-Betriebsmodell vorweisen, bestätigt sich diese Tendenz.

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

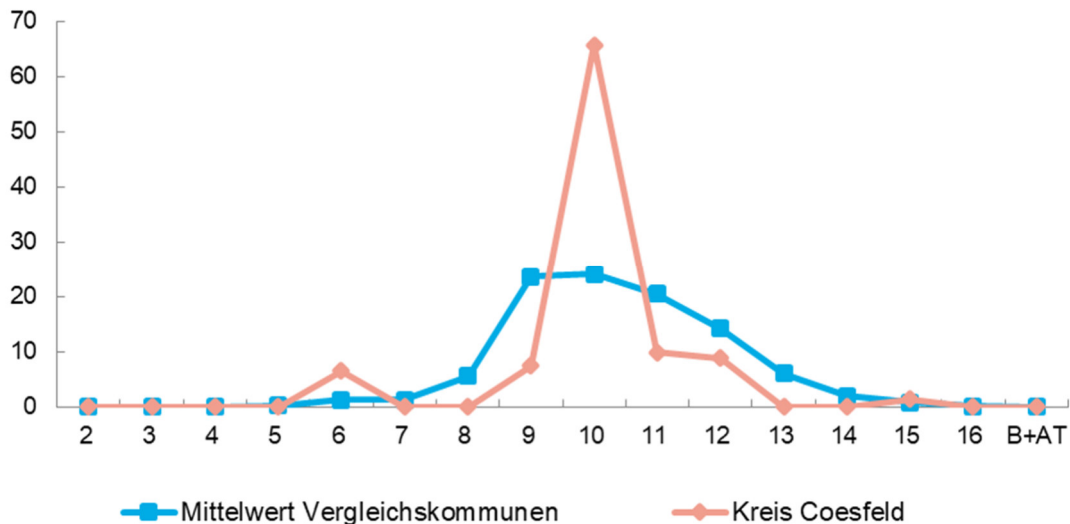
Die quantitative Personalausstattung ist beim Kreis Coesfeld eher gering. So entfallen beim Kreis Coesfeld auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch 96,34 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Der Median aller geprüften Kreise liegt bei 83,54 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung. Bezogen auf die Anzahl der IT-Endgeräte liegt der Kreis Coesfeld mit 125,00 Endgeräten je IT-Vollzeit-Stelle deutlich über dem Median von 96,19 IT-Endgeräten je IT-Vollzeit-Stelle. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Kreises Coesfeld betreuen damit aktuell mehr Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung bzw. mehr IT-Endgeräte als die IT-Beschäftigten der meisten anderen Kreise.

Somit ist die quantitative Personalausstattung im interkommunalen Vergleich unauffällig. Unter reinen Kostengesichtspunkten ist die quantitative Personalausstattung damit völlig unkritisch. Es können jedoch Risiken entstehen, sollte der Personalbedarf aufgrund fortschreitender Digitalisierung des damit einhergehenden Aufgabenspektrums ansteigen.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Entgelt- und Besoldungsstruktur des Kreises Coesfeld mit dem durchschnittlichen IT-Entgelt 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. Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Im IT-Besoldungs- und Entgeltniveau des Kreises Coesfeld fällt eine Häufung der Besoldungs- und Vergütungsgruppe E / A 10 auf.

Zum einen ist die Abweichung die logische Folge des gewählten IT-Betriebsmodells. Denn in den dargestellten Mittelwerten sind auch die Strukturen von Kreisen eingeflossen, die weniger operative IT-Aufgaben eigenständig wahrnehmen. Erfahrungsgemäß ist bei diesen Kreisen eine Verschiebung vom mittleren Bereich E / A 8 bis 10 in höhere Besoldungs- und Entgeltgruppen zu finden, da anteilig mehr Stellen mit höherwertigen Steuerungsaufgaben betraut sind. Zum anderen sind die individuellen Aufgabenzuschnitte ausschlaggebend für die Stellenbewertung, die die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten kann.

Die Personalkosten sind in den geprüften Aspekten nachvollziehbar und unauffällig.

Wie oben dargestellt, prägen die Sachkosten das Gesamtergebnis mit rund 76 Prozent wesentlich. Weitergehende Analysen und Empfehlungen dazu nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

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

3.3.2.1 IT-Grunddienste

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

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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

Die Kosten für die IT-Grunddienste des Kreises Coesfeld machen rund 46 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

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

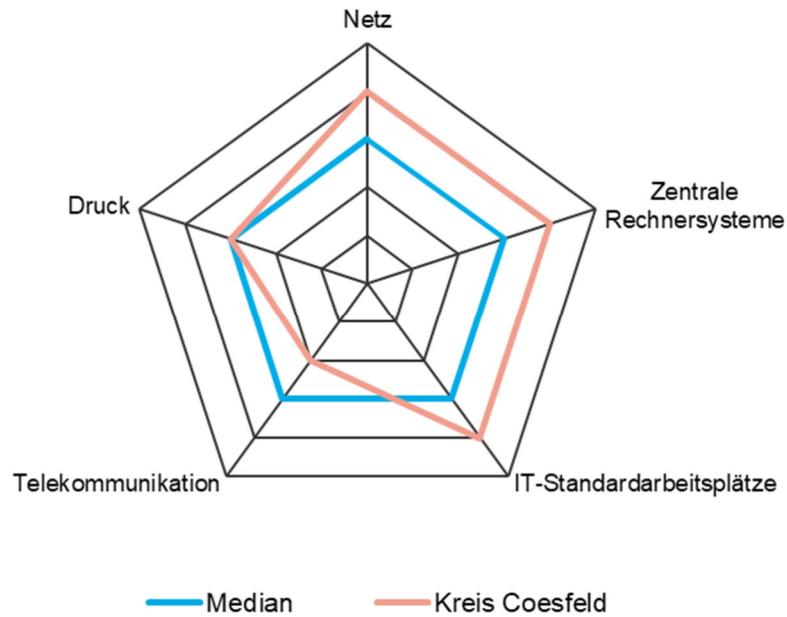
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten des Kreises Coesfeld für die Bereitstellung seiner IT-Grunddienste liegt bei 1.767 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit sind sie günstiger als bei der Hälfte der geprüften Kreise. Der Median liegt bei 1.969 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Kostensituation für den Kreis Coesfeld in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

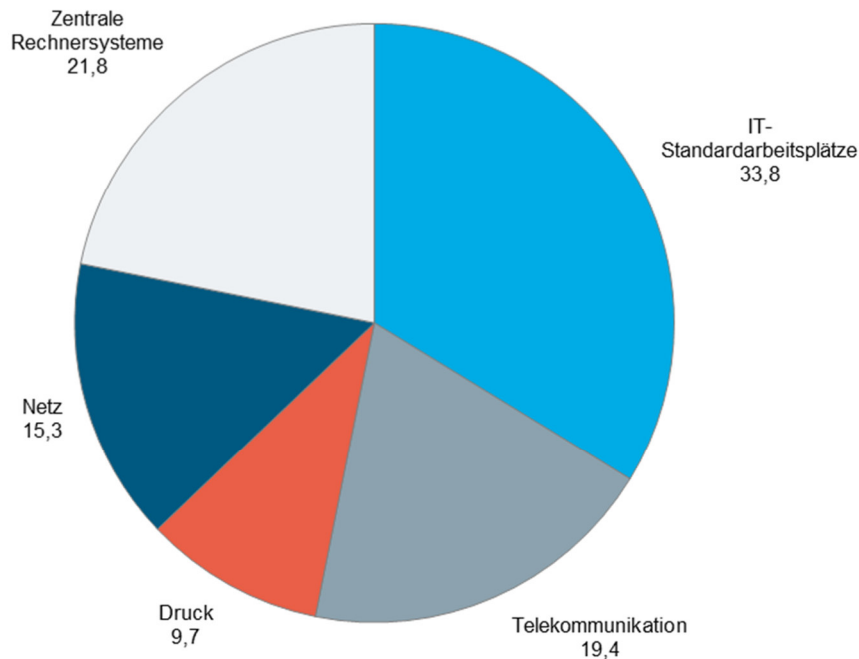
Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Insbesondere die Kosten für Netzinfrastruktur, Zentrale Rechnersysteme und IT-Standardarbeitsplätze sind eher gering. Trotz der beschriebenen Begünstigung sind sie unauffällig. In den Leistungsfeldern Druck und Telekommunikation liegen die Kosten des Kreises Coesfeld höher als bei den meisten geprüften Kreisen.

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

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Die Kosten der Leistungsfelder Druck und Telekommunikation machen im Kreis Coesfeld zusammen rund 29 Prozent der Kosten für IT-Grunddienste aus und belasten die Kosten nicht unwesentlich.

Die Sachkosten für Druck liegen im Kreis Coesfeld höher als bei der Hälfte der Kreise, wobei die Anzahl der Druckgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung geringer ist als bei drei Viertel der Kreise. Der Kreis Coesfeld hat bereits Maßnahmen ergriffen, um die Druckkosten zu senken. Im Jahr 2021 entwickelte er ein Druckerkonzept und veränderte die Abrechnungssystematik. Der Kreis Coesfeld geht davon aus, auf diesem Wege die Druckkosten deutlich senken zu können und plant bereits eine erneute Evaluation der Kostensituation. Nach eigenen Angaben konnten bis Ende 2022 bereits 33 Prozent der Sachkosten eingespart werden.

Die Kosten für Telekommunikation sind im Wesentlichen geprägt durch Telefongebühren. Sie machen rund 81 Prozent der Sachkosten für Telekommunikation aus. Die Telefongebühren sind mit 224 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei drei Viertel der Kreise. Dieses Ergebnis bestätigt sich in der Kostenbetrachtung je Telefongerät. Der Kreis Coesfeld hat aus strategischen Gründen entschieden, sukzessive seine Beschäftigten mit mobilen Telefongeräten auszustatten, um eine Erreichbarkeit auch bei mobilem Arbeiten gewährleisten zu können. Die gesamtstrategische Entscheidung geht über das Handlungsfeld Informationstechnik hinaus, erklärt aber die erhöhten Kosten für Telekommunikation und insbesondere die Telefongebühren.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte die Konditionen seiner Telefonverträge unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten überprüfen.

3.3.2.2 Fachanwendungen

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

Die Fachanwendungskosten des Kreises Coesfeld machen einen Anteil von rund 54 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten des Kreises Coesfeld betragen 2.037 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Der Median liegt bei 2.329 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Auch an dieser Stelle führt die hohe Anzahl an Arbeitsplätzen dazu, dass die Kosten realistisch höher, aber immer noch unauffällig sind.

Selbst höhere Kosten im Bereich der Fachanwendungen sind nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die Fachaufgabe bringen. Je höher die Fachanwendungskosten ausfallen, desto größer ist der Bedarf, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse des Kreises Coesfeld unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein

3.3.3 Digitalisierung

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

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

Ziel des EGovG NRW ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine **medienbruchfreie elektronische Kommunikation** zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern

und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

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

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

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

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

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

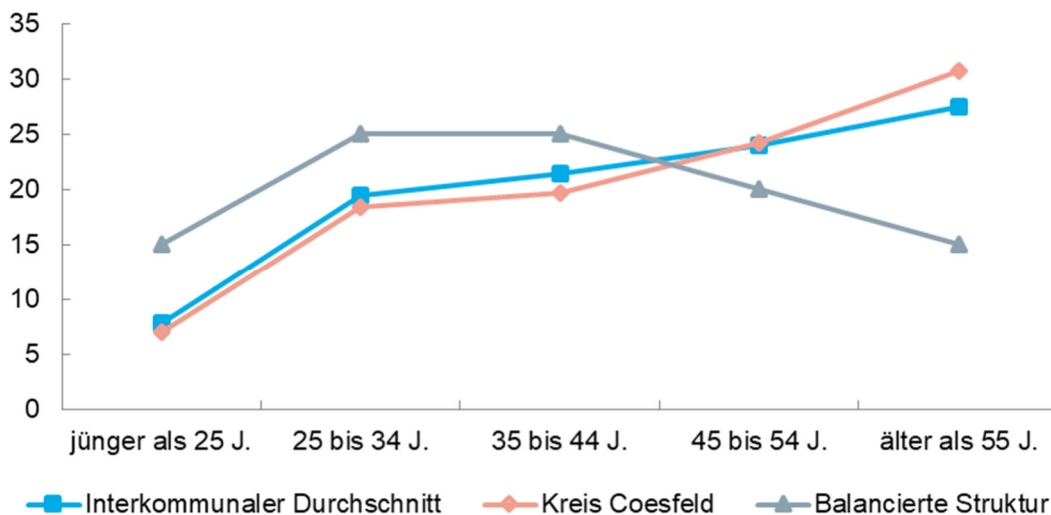
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)⁵ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des Kreises Coesfeld der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



- Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Coesfeld ist in etwa so alterszentriert wie im interkommunalen Durchschnitt. Sie gibt dem Kreis Coesfeld mithin einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

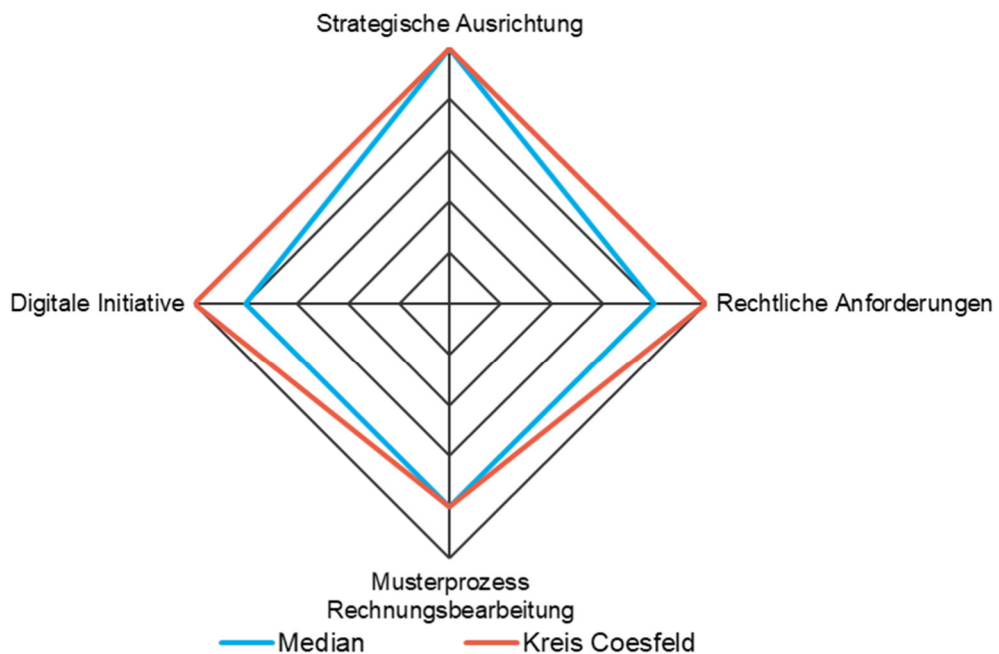
Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

⁵ 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

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

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

Stand der Digitalisierung 2022



- Die digitale Transformation des Kreis Coesfeld fußt auf einer fundierten strategischen Grundlage. Durch den Einsatz interdisziplinärer Teams und moderner Arbeitsmethoden kann der Kreis die Digitalisierung auch über die gesetzlich verpflichtenden Aspekte hinaus für Effizienzgewinne nutzen.

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

3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- ➔ Der Kreis Coesfeld verfügt über eine gute strategische Grundlage für die digitale Transformation, die in einem strukturierten Prozess auf die operative Ebene heruntergebrochen ist. Hinsichtlich der Mitarbeiterkommunikation plant der Kreis bereits konkrete Verbesserungen.

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.*

Seit Herbst 2021 verfügt der Kreis Coesfeld über eine Digitalisierungsstrategie, die er gemeinsam mit seinen kreisangehörigen Kommunen erarbeitet hat. Er plant, diese regelmäßig fortzuschreiben. Die enge Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Kommunen ist eine strategische Entscheidung, um möglichst viele Synergien für die Beteiligten zu schaffen.

Die Gesamtstrategie wurde nicht mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Kreises kommuniziert, da die Strategie auch viele städtische Themen behandelt. Die für die Kreisverwaltung relevanten Aspekte der Digitalisierungsstrategie wurden im Rahmen einer Arbeitsgruppensitzung mit allen Abteilungen besprochen. Zudem wurden Teilaspekte, wie beispielsweise das Dokumentenmanagementsystem in der Mitarbeiterzeitschrift vorgestellt.

Um die Kommunikationsmöglichkeiten mit seinen Beschäftigten zu erweitern, hat der Kreis Coesfeld Anfang 2023 eine Mitarbeiter-App eingeführt, um Kommunikation mit einem digitalen Medium aktiv steuern zu können. In der App werden verschiedene Newskanäle angeboten, die sich unter anderem auch mit den Themen Digitalisierung und IT-Sicherheit befassen.

Aus der Digitalisierungsstrategie entwickelt der Kreis Coesfeld für seine eigenen Belange jährlich ein Arbeitsprogramm, welches anschließend auf Arbeitspakete heruntergebrochen wird. Die Arbeitspakete arbeitet die Kreisverwaltung im Rahmen ihres agilen Projektmanagements ab. Hierzu nutzt sie ein Kanban-Board und überprüft halbjährlich den Umsetzungsstand.

Ein weiterer Erfolgsfaktor ist aus Sicht des Kreises die Zusammenarbeit von interdisziplinären Teams, um die Digitalisierung voranzutreiben. In der Organisationsabteilung sind auch IT-Beschäftigte tätig. So existiert ein interdisziplinäres Team für die Verwaltungsdigitalisierung und eines für die OZG-Umsetzung. Zusätzlich erfolgt ein täglicher Austausch zwischen den Abteilungen Organisation und IT. Begünstigt wird dies durch die organisatorische Nähe in einer Abteilung.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ Feststellung

Der Kreis Coesfeld kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die erforderliche Umsetzung des OZG bietet die Projektplanung des Kreises Coesfeld Konkretisierungsmöglichkeiten.

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 zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.

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

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2022

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

Anforderung	Status des Kreises Coesfeld	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Roadmap OZG	teilweise erfüllt	9 von 31

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

Dies betrifft in erster Linie den Ausbau der online angebotenen Leistungen. Der Kreis Coesfeld ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden.

Das Online-Angebot des Kreises Coesfeld basierte zum Prüfungszeitpunkt zu rund 62 Prozent auf Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis Coesfeld derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür sind Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Bei ca. 36 Prozent der Leistungen ist diese Online-Beantragung möglich. Für zwei Prozent der Leistungen kann das Antragsverfahren vollständig digital durchgeführt werden. Diese Leistungen können online bezahlt werden und auch der Bescheid wird digital zugestellt. Der Kreis Coesfeld weitet das Angebot kontinuierlich aus. Prioritär behandelt er hierbei Prozesse mit hoher Fallzahl, kombiniert mit schnell zu realisierenden Lösungen, wie beispielsweise die Belehrung nach dem Infektionsschutzgesetz. Den aktuellen Umsetzungsstand des Online-Angebotes veröffentlicht der Kreis Coesfeld auf seiner Homepage.

Um kommunale Leistungen möglichst schnell online bereitstellen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Auf kommunaler Ebene konnte im Oktober 2020 das vom Land NRW geförderte Projekt „OZG-Koordination und Digitalbotschaft“ der Projektpartner Kreis Coesfeld, Kreis Warendorf, Stadt Hamm und Stadt Münster erfolgreich starten. Das Projekt ist auf drei Jahre angelegt. Es hat zum Ziel, die Zusammenarbeit der Projektpartner zu koordinieren, Konzepte zu erarbeiten, die verschiedenen Akteure zusammenzubringen und interkommunale Projekte zu initiieren. Vorhandene Strukturen sollen nachgenutzt und Standards etabliert werden, um die Umsetzung der Digitalisierung und insbesondere die Erfüllung der rechtlichen Vorgaben des OZG zu ermöglichen.

Zur schrittweisen OZG-konformen Digitalisierung der kreiseigenen Dienstleistungen hat der Kreis Coesfeld einen eigenen Weg in Form einer Umsetzungsliste beschrieben. Auf diesem Wege hat der Kreis die relevanten OZG-Prozesse priorisiert und den verbleibenden Eigenanteil beschrieben. Ergänzt werden könnte die Umsetzungsliste um eine Ressourcenschätzung, die auch eine Zeitplanung konkretisieren könnte.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er seine Umsetzungsliste ergänzen. Er sollte basierend auf den bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen seine Zeitplanung konkretisieren.

3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

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

➔ **Feststellung**

Der Kreis Coesfeld hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der technisch gut unterstützt wird. Dennoch gibt es einen Ansatzpunkt, den Workflow weiter zu optimieren.

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

- **Scannen:** *Ein Kreis sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte er diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- **Optische Texterkennung:** *Ein Kreis sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*

- **Automatisierte Datenergänzung:** Das Finanzverfahren eines Kreises sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen.
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren eines Kreises auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.
- **Schnittstelle zum Bestellprozess:** Ein Kreis sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** Im Workflow eines Kreises sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc..
- **Digitaler Belegzugriff:** Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte ein Kreis aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.

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

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

Anforderung	Status des Kreises Coesfeld	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	18 von 31
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	22 von 31
Schnittstelle zum Bestellprozess	nicht erfüllt	2 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	24 von 31

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

Der Kreis Coesfeld hat seinen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung fast vollständig implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Die einzige Ausnahme ist die Abteilung 32 - hier wartet die Kreisverwaltung noch ein Verfahrensupdate ab.

Die vorbereitenden Maßnahmen für die Anbindung hat der Kreis Coesfeld jedoch bereits abgeschlossen. Er plant die Abteilung 32, nach dem Update im Dezember 2022, zu Beginn des Jahres 2023 an den Workflow anzuschließen.

Die Kreisverwaltung erhält 80 Prozent ihrer Rechnungen auf digitalem Wege. Sie hat den Anteil an digitalen Rechnungen bewusst erhöhen wollen und hat ihre Rechnungsstellenden aktiv angesprochen und dafür geworben, den digitalen Weg zu nutzen. PDF-Rechnungen gehen in einem zentralen Mail-Postfach ein, das automatisiert ausgelesen wird. Die Rechnung wird automatisiert über das DMS in den Workflow übertragen.

Papierrechnungen, die einen vorgelagerten Scanprozess mit manuellen Tätigkeiten erfordern, machen im Kreis Coesfeld nur noch einen Anteil von rund 18 Prozent der Eingangsrechnungen aus. Vor der Ansprache der Kreditoren lag der Anteil bei über 90 Prozent. Mit der optischen Texterkennung überträgt das Scanmodul automatisiert die Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern.

Der Anteil an XRechnungen ist, wie bei den anderen Kreisen auch, verschwindend gering. Daher entschied sich der Kreis Coesfeld dazu, XRechnungen vorerst per E-Mail anzunehmen und nicht das E-Rechnungsportal zu nutzen. Er möchte die Anbindung an das Portal auch zukünftig von der Anzahl der X-Rechnungen abhängig machen. In ein bis zwei Jahren wird das Vorgehen evaluiert. Das Vorgehen ist derzeit analog zu den PDF-Rechnungen und ist in einer Dienstweisung verbindlich geregelt.

Der Kreis Coesfeld nutzt neben der optischen Texterkennung auch die Möglichkeit, Datenfelder automatisiert zu befüllen. Aus der angegebenen IBAN und Adresse werden die Informationen zum Rechnungsstellenden im Hintergrund ausgelesen und automatisiert ergänzt. Nach eigenen Aussagen sind in mindestens 85 Prozent der Fälle keine manuellen Korrekturen erforderlich, so dass die technische Unterstützung eine deutliche Effizienzsteigerung darstellt.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zwischen Rechnungsworkflow und Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Voraussetzung für Synergieeffekte ist, dass ein Bestellvorgang im Finanzverfahren entsprechende Mittel reserviert und somit die Kontierungsinformationen, wie Kostenstelle, Kostenträger oder Sachkonto vorliegen. Der Kreis Coesfeld könnte über diese Möglichkeit seinen Rechnungsbearbeitungsprozess weiter optimieren, sofern er künftig die Mittelreservierung nutzt. Auf Basis der reservierten Mittel könnte er dann Kontierungsinformationen automatisiert in den Workflow übertragen und die Sachbearbeitung von manuellen Dateneingaben entlasten. In einer weiteren Ausbaustufe könnte er einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung implementieren, um die sachliche und rechnerische Richtigkeitsprüfung technisch zu unterstützen.

Im Hochbau nutzt der Kreis Coesfeld bereits die Möglichkeit, Mittel zu reservieren. Eine Schnittstelle zum Rechnungsworkflow besteht jedoch nicht. Nach eigenen Angaben bestanden in der Vergangenheit technische Probleme in der Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Rechnungsworkflow im Dokumentenmanagementsystem und Finanzverfahren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte gemeinsam mit seinem IT-Dienstleister und den Softwareherstellern von DMS und Finanzverfahren an einer Erweiterung der Schnittstelle zwischen den Systemen arbeiten. So könnte er aktuell noch manuell durchgeführte Dateneingaben und Prüfschritte über das Auftrags- und Bestellwesen weiter automatisieren.

3.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

- ➔ Die digitale Transformation des Kreises Coesfeld ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten und bietet eine gute Grundlage für eine weitestgehend medienbruchfreie Arbeit.

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.

Nahezu alle Kreisverwaltungen haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und E-Akten im Einsatz. Der **Kreis Coesfeld** ist in diesem Prozess vergleichsweise weit fortgeschritten. Alle Arbeitsplätze sind an das DMS angebunden, zumindest für einen Teil der Tätigkeiten. Rund die Hälfte der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nutzen das DMS vollständig und arbeiten vollständig digital. Damit verfügt der Kreis Coesfeld über eine gute Grundlage, Online-Leistungen auch medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können.

Der Kreis Coesfeld nutzt vorrangig das DMS, in Ausnahmefällen werden E-Akten in Fachverfahren eingerichtet. Insbesondere setzt er E-Akten ein, um auf aktuelle Anforderungen flexibel reagieren zu können. So hat er 2018 beispielsweise einen Neubau des Jugendamtes genutzt und die Jugendamtsakten digitalisiert. In der Pandemie hat die Kreisverwaltung die digitale Impfakte entwickelt.

Auf diesem Digitalisierungsniveau kann der Kreis Coesfeld aufbauen und seine Prozesse weiter digitalisieren

3.3.4 Prozessmanagement

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

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

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

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

→ Feststellung

Das Prozessmanagement des Kreises Coesfeld befindet sich im Aufbau. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.

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)⁶ orientieren.

⁶ 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.

- **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 **Kreis Coesfeld** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

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

Anforderung	Status des Kreises Coesfeld	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

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Für die gpaNRW ist eine Anforderung erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Dies gilt auch für den Kreis Coesfeld.

Der Kreis Coesfeld weiß um die Bedeutung eines systematischen Prozessmanagements. Eine Digitalisierung, die auf optimierten und technisch unterstützten Prozessen aufsetzt, ermöglicht dem Kreis, seine Leistungen effizienter zu erbringen und somit demographischem Wandel und Fachkräftemangel zu begegnen. Dennoch war der Kreis Coesfeld aufgrund von anderen Prioritäten bisher nicht in der Lage, ein verwaltungsweites, systematisches Prozessmanagement aufzubauen. Vielmehr hat die Kreisverwaltung die Entscheidung getroffen, das Prozessmanagement hintenanzustellen und prioritär das Leistungsangebot zu digitalisieren. Eine vorgeschaltete oder parallele Prozessoptimierung war dem Kreis Coesfeld ressourcenbedingt nicht möglich.

Der Kreis Coesfeld verfügt aktuell noch nicht über ausreichende verbindliche Festlegungen. So hat er seine Aufgaben, Ziele und Prioritäten im Zusammenhang mit Prozessmanagement noch nicht festgeschrieben. Bisher betreibt der Kreis Prozessmanagement eher anlassbezogen. Dies

betrifft vorrangig die Aufgaben der Zentralen Ausländerbehörde oder einzelne Projekte oder Abteilungen. Den strategischen Rahmen für ein künftiges, systematisches Prozessmanagement möchte der Kreis Coesfeld verwaltungsweit festlegen und erarbeitet aktuell entsprechende Vorgaben.

Ein Fokus bei der künftigen Vorgehensweise soll auch auf dem demographischen Wandel liegen. So möchte der Kreis Coesfeld sein Prozessmanagement auch als Wissensmanagement-Tool nutzen und plant Fachbereiche in den Fokus zu nehmen, in denen besonders viel altersbedingte Fluktuation ansteht. Die gpaNRW bestärkt den Kreis Coesfeld in seinem Vorhaben, um mit dem Prozessmanagement einen möglichst großen Mehrwert für und eine hohe Akzeptanz bei den Beteiligten zu erzielen.

Derzeit befassen sich maximal zwei Vollzeitstellen mit dem Prozessmanagement des Kreises Coesfeld, wobei eine Stelle projektbezogen für die Zentrale Ausländerbehörde eingerichtet und vom Land NRW refinanziert ist. Die zentralen Stellenanteile sind in den entsprechenden Stellen- und Dienstpostenbeschreibungen verankert. Dezentral bestehen aktuell noch keine Ressourcen für Prozessmanagement, wenngleich der Fachdienst Organisation und Digitalisierung die Fachbereiche bei Prozessbetrachtungen einbezieht. Aus Sicht des Kreises ist die verfügbare Ressource aktuell ausreichend, nicht aber für ein dauerhaftes, verwaltungsweites Prozessmanagement. Die gpaNRW unterstützt den Kreis Coesfeld in seiner Auffassung, dass ein Prozessmanagement zunächst eher Mehraufwand erzeugt. Perspektivisch können Prozessoptimierungen ein Instrument sein, um den Herausforderungen zu begegnen, die sich aus dem demographischen Wandel und dem Fachkräftemangel ergeben

Über ein Prozessregister oder eine Prozesslandkarte, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt der Kreis Coesfeld bisher nicht. Bisher wurden verwaltungsweit 50 Prozesse identifiziert. Ein Überblick ist unabdingbar, um die Prozesse für Analysen sachgerecht priorisieren zu können.

Der Kreis Coesfeld hat hierzu bereits ein Fachverfahren im Einsatz und nutzt Modellierungen als einzige Darstellungsform für Prozesse. Er verfügt bereits heute über operativen Vorgaben zur Prozesserhebung und -darstellung. So werden beispielsweise regelmäßig Medienbrüche identifiziert, um eine gute Analysegrundlage für Digitalisierungsvorhaben zu haben. Zentrale Vorgaben sind unerlässlich, um eine einheitliche Darstellung zu gewährleisten.

Auch wenn ein systematisches Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Viele Kreise haben ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Dies ist auch im Kreis Coesfeld der Fall. Der Fachdienst Organisation und Digitalisierung bindet die IT eher anlassbezogen in Prozessanalysen ein, wenn es um konkrete technische Lösungen geht, beispielsweise die Einführung von Unterschriftenpads. Im Kreis Coesfeld ist dieses Vorgehen eher unkritisch, da auch im Fachdienst Organisation und Digitalisierung IT-Mitarbeitende tätig sind.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse

identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis Coesfeld seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen.

3.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

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

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

➔ Feststellung

Die technischen und räumlichen Sicherheitsstrukturen des Kreises Coesfeld sind gut. Allerdings bestehen konzeptionelle Optimierungsansätze im IT-Sicherheitsmanagement um potenzielle IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren und vorhandene Strukturen abzusichern.

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

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

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

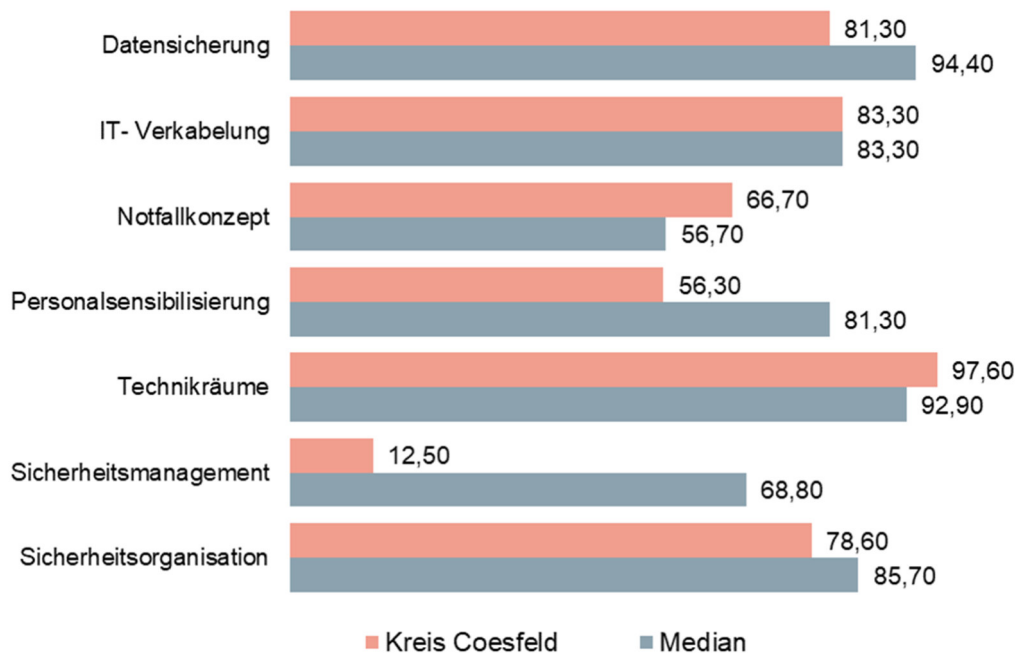
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Coesfeld im interkommunalen Vergleich eine Position im Mittelfeld der geprüften Kreise ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 73,4 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,6 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Das Gesamtergebnis liegt unter anderem in den noch fehlenden organisatorischen Maßnahmen im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements begründet. Hierzu zählen unter anderem ein formelles IT-Sicherheitskonzept sowie ein regelmäßiges Berichtswesen. Diese Punkte wurden jedoch vom Kreis Coesfeld bereits erkannt. Die Leitlinie zur IT-Sicherheit wurde Ende 2022 bereits unterzeichnet.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte die Aufarbeitung der konzeptionellen Defizite konsequent fortsetzen, die Konzepte umsetzen und ein Berichtswesen zu sicherheitsrelevanten Kennzahlen aufbauen.

2021 konnte der Kreis Coesfeld die Stelle des IT-Sicherheitsbeauftragten besetzen und arbeitet aktuell die konzeptionellen Defizite im Bereich IT-Sicherheit auf. Hierzu zählen auch die Leitlinie zur IT-Sicherheit, das IT-Sicherheitskonzept und auch das dazugehörige Berichtswesen. Die Leitlinie zur IT-Sicherheit ist inzwischen formuliert und die Gremienbeteiligung abgeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass sie zeitnah veröffentlicht wird. Aufgrund der zusätzlichen Aufgaben plant der Kreis eine personelle Verstärkung für den Bereich IT-Sicherheit. Eine ausreichende Personalausstattung ist unabdingbar, um dauerhaft Risiken zu minimieren und das Gesamtergebnis kurz- bis mittelfristig zu verbessern.

Wenngleich das Ergebnis im Bereich Technikräume sehr gut ausfällt, so gibt es konkrete Aspekte, die bei künftigen Planungen optimiert werden sollten. Details wurden im Rahmen des Vor-Ort-Termins mit den Verantwortlichen erläutert.

3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und § 28 Absatz 5 Nummer 1 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - KomHVO NRW). Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen des Kreises ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. In diesem Zusammenhang kann sie beispielsweise prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

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

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

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

→ Feststellung

Die örtliche IT-Prüfung des Kreises Coesfeld kann aktuell nur die notwendigen Prüfhandlungen absichern. Für eine systematische örtliche IT-Prüfung sind die Rahmenbedingungen optimierungsbedürftig. Neben der IT-Prüfung könnten weitere Fachprüfungen durch den Einsatz von Fachverfahren noch effizienter gestaltet werden.

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

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

Das Prüfungsamt des **Kreises Coesfeld** stellt den überwiegenden Teil der notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung sicher. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Kreis Coesfeld diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Ja	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Ja	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	22 von 31
Anwendungslizenzen	Nein	9 von 31

Prüfaspekte	Hat der Kreis Coesfeld diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
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 die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Der Kreis Coesfeld konnte in den letzten fünf Jahren einige dieser Prüfaspekte aufgreifen und erreicht damit einen vergleichbaren Sachstand wie die meisten geprüften Kreise.

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 hat der Gesetzgeber 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 eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Dies umfasst zum einen die an die örtlichen Gegebenheiten vorgenommenen individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“). Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Coesfeld führt die Anwendungsprüfung nach § 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW eigenständig durch und prüft das Finanzverfahren, die dazugehörigen Schnittstellen bei Updates und neue Schnittstellen von Fachverfahren zum Kassenwesen. Sie prüft mangels fachlicher Qualifikation nicht die technische Ausgestaltung von Schnittstellen, sondern vielmehr ob die Rechnungsläufe mit den korrekten Beträgen durchgebucht werden. Ggf. könnte der Kreis Coesfeld in diesen Bereichen mit anderen Kommunen zusammenarbeiten. Da sich andere Kommunen in einer ähnlichen Position befinden, könnten sie gemeinsam die IT-Prüfung stärken und Synergien heben.

Intensiv prüft die örtliche Rechnungsprüfung Rollen- und Berechtigungskonzepte. Die Prüfung umfasst die Entwicklung von Rollenkonzepten und die Vergabe von Rollen an Anwender. Aber auch der Entzug von Berechtigung bei personellen Veränderungen werden betrachtet.

Darüber hinaus ist IT auch Bestandteil von Fachprüfungen und findet daher auch bereits heute Eingang in die Prüfungsplanung. Allerdings ist das Vorgehen bisher noch nicht systematisch, sondern eher anlassbezogen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist sich aber der Bedeutung des Themas IT und den verbundenen Risiken bewusst. Aktuell erarbeitet sie eine Risiko-Landkarte als Basis für eine systematische, risikoorientierte Prüfung. Es wurden verschiedene Kriterien

definiert, deren gewichtete Bewertung zu einer Risikoeinschätzung führt. Zu diesen Kriterien gehören beispielsweise das Finanzvolumen, der Umfang des internen Kontrollsystems, die Komplexität der Aufgabe (gemessen an den Stellenwertigkeiten), der Zeitabstand zur letzten Prüfung und die Personalfuktuation. Auf dieser Grundlage möchte die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Coesfeld künftig die risikoorientierte Prüfplanung durchführen. Das Produkt IT ist dabei Bestandteil der zu prüfenden Produkte.

Der größte Engpass für die örtliche IT-Prüfung des Kreis Coesfeld liegt wie bei den meisten anderen geprüften Kreisen in der knappen Personalressource. So verfügt der Kreis Coesfeld über weniger als 0,1 Vollzeit-Stellen für IT-Prüfung. Neben den quantitativen Personalressourcen mangelt es meist noch an der fachlichen Qualifikation, um den geforderten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Selbst die Kreise, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich meist nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Auch beim Kreis Coesfeld ist keine ausreichende fachspezifische Qualifikation vorhanden. Dadurch besteht das Risiko, dass auch zukünftig IT-Prüfungen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Coesfeld hat auch weitere Themenfelder im Blick, ohne dort selbst zu prüfen. Sie konnte für die Themen IT-Sicherheit oder auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sensibilisieren und nachhaltige Änderungen im Umgang damit erzielen. So ist beispielsweise eine einheitliche Form der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung inzwischen Bestandteil des standardisierten Vergabeverfahrens.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Kreis Coesfeld bereits heute, zumindest in Teilen, mit IT-Unterstützung durch. Dabei setzt er ein Fachverfahren ein und hat damit den ersten Schritt in Richtung Massendatenanalyse gemacht. Der Einsatz ist zwar bisher auf bestimmte Daten beschränkt, das Vorgehen wurde aber bereits in der Rechnungsprüfungsordnung verankert.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen in Fachprüfungen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch wäre die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte darauf hinarbeiten, mehr prüfungsrelevante Datensätze über adäquate Fachverfahren auswerten zu können.

3.4 IT an Schulen

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

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

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsfördergesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen. Im Rahmen der umfassenden „Digitalstrategie Schule NRW“ stellt das Land NRW für die Weiterentwicklung des schulischen Bildungsbereichs bis 2025 weitere Finanzmittel bereit.

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

Für die "inneren" Schulangelegenheiten sind die Schulaufsichtsbehörden des Landes NRW zuständig. Unmittelbare Aufsichtsbehörden über die Schulen sind die Bezirksregierungen und die staatlichen Schulämter. In diesem Zusammenhang nehmen die Kreise die Dienst- und Fachaufsicht über die Grundschulen sowie die Fachaufsicht über Hauptschulen und bestimmte Förderschulen wahr.

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

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

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

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

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

➔ **Feststellung**

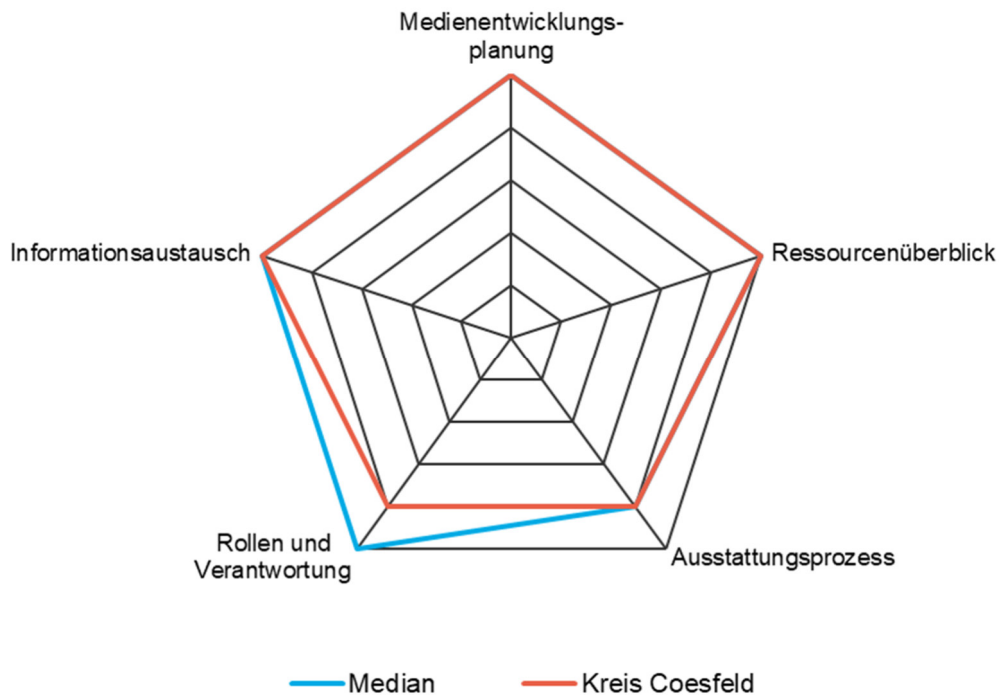
Der Kreis Coesfeld hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Risiken bestehen allerdings durch fehlende Formalisierung und konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** Ein Kreis sollte seine Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.
- **Ressourcenüberblick:** Ein Kreis sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Ausstattungsprozess:** Ein Kreis sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte er Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.
- **Rollen und Verantwortung:** Ein Kreis sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.
- **Informationsaustausch:** Ein Kreis sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

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

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- ➔ Die Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen sind beim Kreis Coesfeld insgesamt sehr gut ausgeprägt.

Der Kreis Coesfeld hat bei der Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Meilensteine erreicht und einen sehr guten Steuerungsprozess etabliert. Für den Zeitraum 2020 bis 2025 hat der Kreis einen Medienentwicklungsplan für die gesamte Schullandschaft verabschiedet, nach dem sich die IT-Ausstattung an den Schulen richtet. Bereits zuvor gab es im Kreis Coesfeld ein Strategiepapier „Lernförderliche IT-Umgebung“, welches im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit im Kreisgebiet entstanden ist. Bereits mit diesem Papier hat der Kreis Coesfeld einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen, auf denen der Medienentwicklungsplan und im nächsten Schritt die Ausstattungsstrategien aufsetzen konnten.

Der Prozess zur Bereitstellung von IT-Ausstattung beginnt grundsätzlich mit der Beschaffung im Fachdienst „Schulverwaltung“ in der Abteilung „Schule, Bildung und Kultur“. Beschafft wird immer in enger Abstimmung mit dem Fachdienst „Informationstechnologie“, der im Anschluss die beschafften Geräte bereitstellt. Die Parameter für neue Geräte sind über Warenkörbe und Rahmenverträge geregelt und kommuniziert. Die Schulen beschaffen im Rahmen ihrer Budgetverantwortlichkeit lediglich berufsspezifische Speziallösungen eigenständig. Die Fördervereine in den Schulen beschaffen in Absprache mit dem Kreis keine IT-Ausstattung.

Der Kreis Coesfeld besitzt einen hinreichenden Überblick über die IT-Ausstattung seiner Schulen, da diese vollständig inventarisiert ist.

Obwohl der Beschaffungs- und Bereitstellungsprozess in der Praxis gut etabliert ist, so verfügt der Kreis Coesfeld nicht über eine entsprechende verbindliche, schriftliche Vereinbarung oder Prozessbeschreibung. Gleiches gilt für die Festlegung der Rollen und des First- und Second-

Level Supports. Hier erfolgt derzeit eine interkommunale Abstimmung mit den kreisangehörigen Kommunen. Die fehlende Formalisierung birgt Risiken für den Steuerungs- und Ausstattungsprozess der Schulen. Die aktuell gelebte Praxis hängt stark von den handelnden Personen ab. Nur durch formalisierte Konzepte kann der Kreis Coesfeld Prozess zwischen den beteiligten Akteuren zielgerichtet steuern.

Der Kreis Coesfeld stellt in regelmäßigen Abstimmungsgesprächen mit den Schulen sicher, dass die Digitalisierung der Schulen umgesetzt sowie die Medienentwicklung fortgeschrieben wird. Neben der kreisweiten Schulträgerkonferenz tagt regelmäßig eine Arbeitsgruppe, die aus Vertretern des Kreises und den Medienbeauftragten der Schulen besteht. Das Medienzentrum Coesfeld ist hier ebenfalls eingebunden. Darüber hinaus treffen sich Medienbeauftragte und der Schulträger bedarfsorientiert.

Der Kreis Coesfeld ist kurz davor, eine IT-Sicherheitsleitlinie zu verabschieden. Die Gremienbeteiligung ist inzwischen abgeschlossen, daher ist von einer zeitnahen Veröffentlichung auszugehen. Ein IT-Sicherheitskonzept gibt es bisher noch nicht. Aufbauend auf der IT-Sicherheitsleitlinie soll das Sicherheitskonzept zeitnah erarbeitet werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte, wie geplant, das IT-Sicherheitskonzept für den Schulbereich formulieren und aktuell halten. Zudem sollte er seinen Beschaffungsprozess für IT-Ausstattung formalisieren.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Das Betriebsmodell des Kreis Coesfeld bietet sehr gute Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Bereitstellung von IT. Die Steuerung ist gut ausgestaltet, aber durch fehlende Formalisierung des strategischen Rahmens nicht hinreichend abgesichert.	105	E1.1	Der Kreis Coesfeld sollte seine strategische IT-Ausrichtung formalisieren und das Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand erweitern. Zudem sollte er, wie geplant, auf Grundlage der IT-Sicherheitsleitlinie seine Dienstanweisungen aktualisieren.	106
			E1.2	Der Kreis Coesfeld sollte die Konditionen seiner Telefonverträge unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten überprüfen.	114
F2	Der Kreis Coesfeld kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die erforderliche Umsetzung des OZG bietet die Projektplanung des Kreises Coesfeld Konkretisierungsmöglichkeiten.	120	E2	Der Kreis Coesfeld sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er seine Umsetzungsliste ergänzen. Er sollte basierend auf den bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen seine Zeitplanung konkretisieren.	122
F3	Der Kreis Coesfeld hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangrechnungen implementiert, der technisch gut unterstützt wird. Dennoch gibt es einen Ansatzpunkt, den Workflow weiter zu optimieren.	122	E3	Der Kreis Coesfeld sollte gemeinsam mit seinem IT-Dienstleister und den Softwareherstellern von DMS und Finanzverfahren an einer Erweiterung der Schnittstelle zwischen den Systemen arbeiten. So könnte er aktuell noch manuell durchgeführte Dateneingaben und Prüfschritte über das Auftrags- und Bestellwesen weiter automatisieren.	125
F4	Das Prozessmanagement des Kreises Coesfeld befindet sich im Aufbau. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	126	E4	Der Kreis Coesfeld sollte dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis Coesfeld seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen.	128

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die technischen und räumlichen Sicherheitsstrukturen des Kreises Coesfeld sind gut. Allerdings bestehen konzeptionelle Optimierungsansätze im IT-Sicherheitsmanagement um potenzielle IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren und vorhandene Strukturen abzusichern.	129	E5	Der Kreis Coesfeld sollte die Aufarbeitung der konzeptionellen Defizite konsequent fortsetzen, die Konzepte umsetzen und ein Berichtswesen zu sicherheitsrelevanten Kennzahlen aufbauen.	130
F6	Die örtliche IT-Prüfung des Kreises Coesfeld kann aktuell nur die notwendigen Prüfhandlungen absichern. Für eine systematische örtliche IT-Prüfung sind die Rahmenbedingungen optimierungsbedürftig. Neben der IT-Prüfung könnten weitere Fachprüfungen durch den Einsatz von Fachverfahren noch effizienter gestaltet werden.	132	E6.1	Der Kreis Coesfeld sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.	134
			E6.2	Der Kreis Coesfeld sollte darauf hinarbeiten, mehr prüfungsrelevante Datensätze über adäquate Fachverfahren auswerten zu können.	134
IT an Schulen					
F7	Der Kreis Coesfeld hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Risiken bestehen allerdings durch fehlende Formalisierung und konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.	136	E7	Der Kreis Coesfeld sollte, wie geplant, das IT-Sicherheitskonzept für den Schulbereich formulieren und aktuell halten. Zudem sollte er seinen Beschaffungsprozess für IT-Ausstattung formalisieren.	138

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Jugendämter vor neue Herausforderungen in der Organisation und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeitsweise im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich u.a. durch eine eingeschränkte persönliche Zusammenarbeit mit den Familien und den Leistungsanbietern sowie fehlende Frühwarnsysteme aufgrund von geschlossenen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder verändert.

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. In der Prüfung fragt die gpaNRW die Daten der Jahre 2017 bis 2020 ab. Hierdurch kann die gpaNRW darstellen, wie sich die Kennzahlen im Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

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

Hilfe zur Erziehung

Der Kreis Coesfeld weist im Jahr 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen einen **niedrigen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dieser wird vor allem durch **geringe Fallzahlen und Aufwendungen** positiv beeinflusst. Außerdem wirkt sich der **hohe Anteil an Vollzeitpflege** bei den stationären Hilfen begünstigend aus. Auch bei den anderen Kennzahlen, differenziert nach Hilfearten betrachtet, positioniert sich der Kreis Coesfeld vergleichsweise sehr gut.

Das Jugendamt des Kreises Coesfeld hat im Netzwerk „Chancengerechtigkeit“ gemeinsam mit den beiden Stadtjugendämtern im Kreis und weiteren Akteuren ein Leitbild mit strategischen Zielen entwickelt, aus dem konkrete Maßnahmen abgeleitet werden. Dies bildet eine gute Grundlage für die Gesamtsteuerung.

Der Kreis Coesfeld hat im Jugendamt bereits ein gut ausgeprägtes **Finanzcontrolling**. Es werden jährliche Kennzahlen für den Haushalt gebildet. Zusätzlich wertet der Kreis die Aufwendungen und Fallzahlen monatlich aus. Ein Berichtswesen für alle Abteilungen des Kreises erfolgt quartalsweise in Form eines Budgetberichtes, in dem die Abweichungen vom Budget begründet werden. Fallzahlen und fallbezogene Aufwendungen sind dort nicht enthalten. Außerdem nimmt das Kreisjugendamt an dem Kennzahlenvergleich des KGSt-Vergleichsrings „Jugendhilfe Kreise NRW“ teil. Einmal jährlich berichtet das Kreisjugendamt dem Jugendhilfeausschuss über die Ergebnisse des KGSt-Vergleichsrings. Hierbei werden Kennzahlen zu einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen, auch differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen, dargestellt. Die Werte des Kreises Coesfeld werden dabei mit dem Durchschnittswert der anderen Kreise des Vergleichsrings verglichen. Außerdem erfolgt ein Vergleich zum Vorjahr. Zusammen mit den Monats- und Jahresauswertungen der Aufwendungen und Fallzahlen sowie den Kennzahlen im Haushalt bietet das eine gute Steuerungsgrundlage.

Das **Fachcontrolling** ist beim Kreis Coesfeld schon gut ausgeprägt. Das Jugendamt betrachtet innerhalb eines Hilfefalles die Wirksamkeit der Hilfe. Der Leistungserbringende erstellt bei jeder Hilfeplanfortschreibung einen Bericht zur Zielerreichung. Die Berichte sind standardisiert und die Zielerreichung wird anhand einer Skala bewertet. Das Jugendamt bespricht in den Hilfeplangesprächen mit allen Beteiligten zudem den Hilfeverlauf und die bisherige Zielerreichung vertiefend. Zusätzlich erstellt das Jugendamt fallübergreifende Auswertungen zu Laufzeiten, Abbrüchen und zur Anzahl an benötigten Fachleistungsstunden. Außerdem werden im Fachcontrolling für ambulante Hilfen Qualitätskennzahlen jährlich ausgewertet. Die Wirksamkeit und Zielerreichung werden fallübergreifend nicht ermittelt. Trägerbezogene Auswertungen erfolgen nur bei den Hilfen nach § 35a SGB VIII für Schulbegleitung. Die fallübergreifenden Betrachtungen im Fachcontrolling könnte der Kreis Coesfeld noch erweitern.

Das Jugendamt setzt eine Jugendamtssoftware für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ein. In der Software sind alle Vordrucke und eine einzuhaltende Reihenfolge der Bearbeitung hinterlegt. Zukünftig soll eine vollständige elektronische Aktenführung erfolgen.

Der Kreis Coesfeld hat für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung Standards und Abläufe in **Arbeitsanweisungen** hinterlegt. Es gibt eine Arbeitsanweisung für das Hilfeplanverfahren. Für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII gibt es zusätzliche Standards. Neben der textlichen Abfassung gibt es visualisierte Ablaufdiagramme. Das Jugendamt sollte die Arbeitsanweisung um Standards zur Prüfung der Zuständigkeit und zur Prüfung möglicher Kostenerstattungsansprüche durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe ergänzen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Viertes Abschnitt SGB VIII (§§ 27 bis 35, 35a, 41). Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik⁷ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger

⁷ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung.

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

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

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

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

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

4.3 Strukturen

- Der Kreis Coesfeld ist bei den betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen vergleichsweise begünstigt. Dies kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung auswirken. Es erfolgen im Jugendamt jährliche Auswertungen und Bewertungen der Strukturen für die Kommunen, für die das Kreisjugendamt zuständig ist.

Strukturen im Kreis Coesfeld 2020

Kreis Coesfeld	
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	137.672
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	29.008
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	9
Anzahl Kommunen im Kreis	11
Gebietsfläche des Kreises in ha	111.204

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	137.672	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	29.008	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	9	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	11	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	111.204	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Dem **Kreis Coesfeld** gehören elf kreisangehörige Kommunen an. Das Kreisjugendamt ist für neun dieser Kommunen zuständig. Die Städte Coesfeld und Dülmen haben ein eigenes Jugendamt. Der Kreis Coesfeld bildet bei der Anzahl der vom Kreisjugendamt betreuten Kommunen den Median des Vergleiches.

Mit einer Gebietsfläche von rund 111.000 ha bildet der Kreis Coesfeld den Median des interkommunalen Vergleiches der Kreise. Grundsätzlich kann sich eine sehr große oder sehr kleine Gebietsfläche im Zusammenhang mit der Anzahl und Lage der betreuten Kommunen auch auf die Steuerung der Hilfe zur Erziehung auswirken. Es gibt mögliche Auswirkungen auf die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie auf den Personaleinsatz. In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind die Anfahrtswege bei zentraler Unterbringung des ASD für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die Familien länger. Dem kann ggf. organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnet werden. Eine Belastung für ein Kreisjugendamt kann auch vorliegen, wenn ein Kreis nur für wenige Kommunen

als Kreisjugendamt zuständig ist und diese zusätzlich weit voneinander entfernt liegen. Die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote wird durch die Gebietsfläche beeinflusst, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind.

Da der Kreis Coesfeld eine mittlere Gebietsfläche hat sowie auch für die meisten Kommunen im Kreis zuständig ist, besteht keine nennenswerte Auswirkung auf die Jugendhilfe durch die Fläche des Kreises oder die Lage der Kommunen. Nach Aussage des Kreisjugendamtes gibt es zudem im Kreis Coesfeld kaum Unterschiede in den einzelnen Kommunen bezogen auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung. Trotz einzelner Ortsteile in den Kommunen mit erhöhtem Bedarf, ist die Verteilung insgesamt über das Kreisgebiet eher homogen.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

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

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen des **Kreises Coesfeld** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent*	21,07	18,41	19,63	20,37	21,14	22,02	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent**	1,00	1,00	1,70	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	19,06	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	4,71	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	27

* Kennzahl bezieht sich auf die Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes.

**Kennzahl bezieht sich auf den Kreis Coesfeld insgesamt.

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

Der Kreis Coesfeld hat im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der zwischen Median und drittem Viertelwert des Vergleichs mit den anderen Kreisen liegt. Der erhöhte Anteil an jugendeinwohnern wirkt sich rechnerisch begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

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

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Mit seinem Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II bildet der Kreis Coesfeld den Median des Vergleiches. Die mittlere Positionierung bedeutet, dass kein direkter Einfluss auf den Umfang des Bedarfes an Hilfen zur Erziehung zu erwarten ist.

Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung der AKJ TU Dortmund⁸ wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt durch Alleinerziehende in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

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

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

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

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

Dem **Kreis Coesfeld** sind die Strukturen bekannt und er bezieht sie in die Planungen ein. Er erstellt einmal im Jahr eine differenzierte sozialräumliche Auswertung der Strukturdaten, wie zum Beispiel der Bevölkerungsentwicklung einzelner Altersgruppen, der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II und der Empfänger von Leistungen nach Unterhaltsvorschussgesetz (UVG).

⁸ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Daraus ermittelt der Kreis einen Strukturwert für die einzelnen Sozialräume, um eine mögliche Mehr- oder Minderbelastung festzustellen.

Diese Strukturdaten wertet das Jugendamt für den ganzen Kreis und auch differenziert nach kreisangehörigen Kommunen aus und analysiert sie. Bislang werden diese Daten noch nicht mit der Entwicklung der Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich Hilfe zur Erziehung verknüpft. Die Stelle der Jugendhilfeplanung wurde aktuell nach langer Vakanz neu besetzt. Das Jugendamt plant die an verschiedenen Stellen erhobenen und ausgewerteten Daten dort zusammenzuführen.

4.3.2 Präventive Angebote

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben.

- ➔ Der Kreis Coesfeld ist mit vielen präventiven Angeboten für alle Altersgruppen im Rahmen einer Präventionskette und einer intensiven Netzwerkarbeit gut aufgestellt. Die Koordination der Angebote erfolgt im Kreisjugendamt.

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

Der **Kreis Coesfeld** hat ein vielfältiges Netz präventiver Maßnahmen und niederschwelliger Beratungsangebote für verschiedene Altersgruppen aufgebaut. Es sind Angebote für alle Altersgruppen vorhanden, die regelmäßig weiterentwickelt werden. Es gibt unter anderem einen Willkommensbesuchsdienst, eine gesundheitsorientierte Familienbegleitung, Familienzentren, Programme gegen sexualisierte Gewalt, Maßnahmen zur Suchtprävention sowie Elternbildung. Hinzu kommen Angebote aus dem Kinder- und Jugendförderplan und aus dem Bereich Übergang von der Schule in den Beruf.

Die frühen Hilfen werden beim Kreis Coesfeld durch eine Koordinationsstelle gesteuert. Zusätzlich gibt es eine Online-Datenbank „KINDERleicht“, in der Familien nach Angeboten suchen können.

Das Kreisjugendamt nimmt seit 2017 an dem Landesprojekt „Kinderstark – NRW schafft Chancen“ (früher: „Kommunale Präventionsketten“) teil. Das Landesprojekt soll ein gelingendes Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen unterstützen und fördern. Dies soll mit Hilfe kommunaler Präventionsketten, mit einer kommunalen Gesamtstrategie, einer bereichsübergreifenden Kooperation, gemeinsam in einem Lernnetzwerk mit Hilfe hauptamtlicher Koordinatoren/-innen geschehen⁹.

Der Kreis Coesfeld hat gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen seit 2019 das Netzwerk „Chancengerechtigkeit“ aufgebaut. Das Netzwerk soll Chancen gestalten, indem es ein

⁹ <https://www.kinderstark.nrw/>

gelingendes Aufwachsen und lebenslanges Lernen in gemeinsamer Verantwortung möglich macht.¹⁰ An dem Netzwerk nehmen neben dem Kreisjugendamt auch die zwei Stadtjugendämter sowie andere kreisangehörige Kommunen ohne eigenes Jugendamt aus dem Kreis Coesfeld teil. Außerdem gehören dem Netzwerk Fachkräfte aus den Bereichen Gesundheit, Integration, Bildung und Soziales an. Das sind zum Beispiel das Kommunale Integrationszentrum, das Jobcenter, das regionale Bildungsnetzwerk, der Kreissportbund und die Wohlfahrtsverbände. Auch die Koordinatorinnen des Bereiches Frühe Hilfen des Kreises sind in das Netzwerk integriert. Ziele des Netzwerkes sind die gerechte Zugangsmöglichkeit zu vorhandenen Angeboten zu schaffen und die strukturelle Vernetzung der an der Lebensbiographie der Kinder, Jugendlichen, jungen Erwachsenen und ihrer Familien orientierten Unterstützungs- und Freizeitangebote zu fördern.

In dem Netzwerk gibt es drei Arbeitsgruppen, die sich mit unterschiedlichen Altersgruppen beschäftigen. Eine Arbeitsgruppe hat den Schwerpunkt der Familien und Kinder von 0 bis 6 Jahren, die zweite den Schwerpunkt der Familien und Kinder von 6 bis 18 Jahren und die dritte den Schwerpunkt der jungen Erwachsenen von 18 bis 27 Jahren. Die Arbeitsgruppen werden in einem Arbeitsgruppen-Querschnitt gebündelt und in einer Koordinierungsstelle zusammengeführt. Geleitet wird das Netzwerk von einer Steuerungsgruppe. Die Steuerung und Abstimmung aller präventiven Maßnahmen im Rahmen der Präventionskette erfolgt beim Kreisjugendamt.

4.4 Organisation und Steuerung

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

4.4.1 Organisation

- ➔ Das Jugendamt des Kreises Coesfeld hat eine klare organisatorische Struktur und nutzt in gutem Maße Synergien durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren.

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

Das Jugendamt und die Abteilung für Schule, Bildung und Kultur sind unterschiedlichen Abteilungen, aber einem Dezernat zugeordnet. Da es sich bei den Aufgaben Schule und Jugend um teilweise dieselbe Zielgruppe handelt, bietet sich eine enge Zusammenarbeit an, um Synergieeffekte zu nutzen. Beim **Kreis Coesfeld** erfolgt eine Zusammenarbeit und Abstimmung unter anderem im Rahmen der Schulsozialarbeit, der Netzwerkarbeit und der präventiven Angebote.

Der ASD ist im Kreisjugendamt sowie in einer Nebenstelle in Lüdinghausen untergebracht. Der ASD besteht aus zwei Teams und ist sozialräumlich organisiert. Das eine Team mit Sitz in Coesfeld betreut die Kommunen im Nordkreis und das Team in Lüdinghausen die Kommunen im Süden des Kreises. Innerhalb der Teams sind die Fachkräfte nach Kommunen bzw. Bezirken

¹⁰ https://integration.kreis-coesfeld.de/fileadmin/KI/downloads/PDF/2021_04_08_Netzwerk_Chancengerechtigkeit_druck.pdf

aufgeteilt. Hierbei wird regelmäßig die Fallbelastung unter Berücksichtigung der Fahrtzeiten geprüft. Die zwei Teams haben jeweils einen Teamkoordinator bzw. eine Teamkoordinatorin. Es sind innerhalb des ASD zwei Spezialdienste für die Vollzeitpflege (Pflegekinderdienst) und für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII eingerichtet. Die WiJu ist zentral im Kreisjugendamt in Coesfeld angesiedelt. Diese prüft unter anderem in schwierigen Fallkonstellationen die Zuständigkeit, überwacht das Haushaltsbudget und macht Kostenerstattungen geltend. Die Fallaufteilung erfolgt nach Buchstaben.

Die Fachaufsicht für die ASD-Fachkräfte liegt bei der Fachdienstleitung und die Dienstaufsicht bei der Jugendamtsleitung. Teambesprechungen mit allen Fachkräften und der Leitung finden zweiwöchentlich statt. Hier werden auch gesetzliche Änderungen oder Anpassungen der Verfahrensstandards besprochen. Zusätzlich bekommen die Fachkräfte diese auch per Mail übersendet. Auch kollegiale Beratungen finden im zweiwöchentlichen Turnus statt. Die Fachdienstleitungen treffen sich wöchentlich zu Rücksprachen mit der Jugendamtsleitung.

Es gibt eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für den Bereich Hilfe zur Erziehung. Auch für andere Aufgabenbereiche des Jugendamtes sind Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII eingerichtet. Zusätzlich gibt es weitere Arbeitskreise, wie z.B. den regionalen Arbeitskreis § 35a SGB VIII, den Arbeitskreis Pflegekinderdienste sowie das Treffen der Jugendamtsleitungen bzw. der Leitungen der ASD. Eine Vernetzung mit anderen Akteuren der Jugendhilfe findet im Rahmen des Netzwerkes „Chancengerechtigkeit“ statt. Dieses wurde im Abschnitt 4.3.2. „Präventive Angebote“ näher beschrieben.

Der Kreis Coesfeld nimmt mit neun anderen Kreisen an dem Vergleichsring „Jugendhilfe Kreise NRW“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) teil.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- ➔ Der Kreis Coesfeld hat gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen ein Leitbild mit strategischen Zielen für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen im Kreis entwickelt und leitet daraus konkrete Maßnahmen ab. Dies bildet eine gute Grundlage für die Gesamtsteuerung im Jugendamt.

Ein Kreis sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass ein Kreis seine gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss er zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Der **Kreis Coesfeld** hat gemeinsam mit allen kreisangehörigen Kommunen des Kreises ein Leitbild zum gelingenden Aufwachsen im Kreis Coesfeld entwickelt. Das Leitbild ist im Rahmen der Teilnahme an dem Landesprojekt „Kinder stark – NRW schafft Chancen“ in dem daraus entstandenen Netzwerk „Chancengerechtigkeit“ erarbeitet worden.

Das Leitbild hat folgende Inhalte:

- **Teilhabe ermöglichen:** Ein familiengerechtes Lebensumfeld mit kurzen Wegen unabhängig von der Herkunft im Kreis wird ermöglicht.
- **An Stärken orientieren:** Eine fallübergreifende Zusammenarbeit im Netzwerk hat das Grundverständnis, dass die Familien die wichtigsten Kooperationspartner aller Akteure sind.
- **Chancengerechtigkeit sicherstellen:** Die individuellen Bildungsbiographien werden mit dem Ziel gleicher Chancen unterstützt.
- **Vielfalt fördern:** Unterschiedliche Potenziale und Förderbedarfe werden beachtet.

Aus diesem Leitbild wurden folgende strategische Ziele entwickelt:

- Die Menschen im Kreis Coesfeld haben die Möglichkeit, die Unterstützungsangebote und die entsprechenden Ansprechpersonen zu kennen und nehmen die passgenauen Angebote in Anspruch.
- Junge Erwachsene und Familien sind mit den Unterstützungssystemen (Fachkräfte, Ehrenamtliche) im Dialog, verstehen und akzeptieren sich.
- Kinder und Jugendliche erhalten über den gesamten Zeitraum ihrer sozialen, emotionalen und sprachlichen Entwicklung eine qualitativ gute, ihrem Bedarf entsprechende, kontinuierliche Förderung, die besonders in den Übergängen begleitet wird.
- Jugendliche und junge Erwachsene (insbesondere mit Zuwanderungsgeschichte) erhalten die individuelle Unterstützung, die sie benötigen, um einen anerkannten Schulabschluss zu erwerben oder ihre Ausbildung oder Berufstätigkeit erfolgreich absolvieren zu können.

Der Kreis Coesfeld und die kreisangehörigen Kommunen möchten alle verantwortlichen ehrenamtlichen und hauptberuflichen Mitarbeitenden sensibilisieren und für den Umgang mit schwierigen Situationen qualifizieren. Dazu gibt es Fortbildungs- und Informationsveranstaltungen.

Im Bereich des Jugendamtes sind keine weiteren schriftlichen, differenzierten Handlungsziele und Maßnahmen entwickelt worden, die auf diese strategischen Ziele des Leitbildes ausgerichtet sind. Im Haushalt sind aber für die einzelnen Bereiche der Jugendhilfe Ziele und Kennzahlen enthalten. Für den Bereich Hilfe zur Erziehung hat das Jugendamt im Haushalt das Ziel formuliert, den Anteil der ambulanten Hilfen zu steigern. Für die jungen Volljährigen soll der ambulante Anteil auf 65 Prozent erhöht werden und für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII soll dieser nicht unter 85 Prozent absinken. Außerdem möchte der Kreis bei der Falldichte und dem Zuschussbedarf aller Hilfearten den Median des Kennzahlenvergleiches der KGSt erreichen. Zu diesen Zielen werden im Haushalt auch Kennzahlen abgebildet. Darüber hinaus möchte das Jugendamt die Gewinnung von Pflegestellen intensivieren und die Kosten für Schulassistenzen reduzieren.

4.4.3 Finanzcontrolling

- ➔ Das Jugendamt des Kreises ist im Bereich Finanzcontrolling mit monatlichen Auswertungen, Budgetberichten sowie Zielen und Kennzahlen im Haushalt bereits gut aufgestellt. Positiv ist der regelmäßige interkommunale Vergleich im KGSt-Vergleichsring zu bewerten. Über die Ergebnisse des Vergleichsringes berichtet das Jugendamt jährlich dem Jugendhilfeausschuss.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen insgesamt und differenziert nach Kommunen bzw. Bezirken aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte der Kreis messen, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen kann er als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellen. So schafft der Kreis Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch sowie zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen. Abweichungen von den gesetzten Zielen kann er durch einen Soll-Ist-Vergleich erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag werden transparent. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Das Finanzcontrolling ist beim **Kreis Coesfeld** dem jeweiligen Fachdienst zugeordnet und wird bei der Jugendamtsleitung zusammengeführt. Für die Hilfe zur Erziehung wird das Finanzcontrolling in Zusammenarbeit des Fachdienstes Sozialpädagogische Dienste (Allgemeiner Sozialer Dienst - ASD) mit dem Fachdienst Finanzielle Hilfen (Wirtschaftliche Jugendhilfe - WiJu) durchgeführt.

Im Produkthaushalt des Kreises sind Ziele für den Bereich Hilfe zur Erziehung enthalten. Zu den Zielen werden im Haushalt die entsprechenden Kennzahlen ermittelt, als Ist- und Planwerte dargestellt und einmal im Jahr im Rahmen der Haushaltsplanung analysiert und fortgeschrieben.

Der Kreis Coesfeld erstellt vier Mal jährlich Finanzberichte aller Abteilungen. Darin wird der aktuelle Stand des Budgets dargestellt, die Entwicklung der Aufwendungen erläutert und Abweichungen begründet. Hierbei handelt es sich um eine reine Budgetkontrolle. Fallzahlen und Kennzahlen werden nicht dargestellt.

Die WiJu erstellt im Rahmen des Finanzcontrollings zur Steuerung des Bereiches Hilfe zur Erziehung im Jugendamt monatliche Auswertungen. Die Auswertungen beinhalten die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen. Die Aufwendungen werden differenziert nach einzelnen Hilfearten und nach Kommunen dargestellt. Weiterhin werden die Kostenentwicklung der letzten Jahre und ein Vergleich zum Vorjahr erstellt.

Die WiJu wertet monatlich auch die Fallzahlen differenziert nach Hilfearten und Kommunen aus. Hier erfolgen ebenfalls ein Jahresvergleich und eine Darstellung der Entwicklung. Zusätzlich werden die Entwicklung der Hilfedauer, die Inanspruchnahme der Hilfen nach Geschlecht sowie nach Alter der Hilfeempfänger dargestellt. Diese monatlich aktualisierten Auswertungen erhält die Jugendamtsleitung zur Steuerung. Kennzahlen sind in der monatlichen Auswertung nicht enthalten. Die unterjährigen Auswertungen der Aufwendungen und Fallzahlen könnten durch

steuerungsrelevante Kennzahlen erweitert werden, um Entwicklungen noch transparenter darzustellen.

Das Jugendamt erstellt zudem eine jährliche Auswertung zu Fallzahlen, Erträgen und Aufwendungen für die interne Steuerung nach Hilfearten und auch nach Kommunen. Durch die Auswertungen wird die Steuerung unterstützt und Ursachen für gestiegene Aufwendungen oder Fallzahlen analysiert.

Der Kreis Coesfeld nimmt seit Jahren an dem Vergleichsring „Jugendhilfe Kreise NRW“ der KGSt teil. Aktuell erfolgt der Vergleich in der laufenden Projektphase mit neun anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Hierbei werden einmal im Jahr Daten abgefragt und Auswertungen zu Kennzahlen im Vergleich der teilnehmenden Kreise erstellt. Es findet außerdem ein jährlicher Austausch der Kreise statt. Der Kreis Coesfeld hat aus diesem Kennzahlenvergleich einige Kennzahlen in die Produkte seines Haushaltes übernommen.

Einmal jährlich berichtet das Kreisjugendamt dem Jugendhilfeausschuss über die Ergebnisse der Kennzahlenvergleiche im KGSt-Vergleichsring. Hierbei werden die einwohner- und fallbezogene Aufwendungen insgesamt sowie differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen dargestellt. Auch einzelne Hilfearten, wie z.B. die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, werden dabei betrachtet. Es erfolgt bei allen Kennzahlen eine Gegenüberstellung der Positionierung des Kreises Coesfeld zu dem Durchschnittswert des KGSt-Vergleichsringes. Außerdem wird auch der Vergleich zum Vorjahr dargestellt. Die Entwicklungen der einzelnen Kennzahlen erläutert und analysiert das Jugendamt textlich.

4.4.4 Fachcontrolling

➔ Feststellung

Das Kreisjugendamt hat bereits viele Auswertungen und Maßnahmen eines guten Fachcontrollings installiert. Ein Berichtswesen, in dem die Auswertungen zusammengefasst werden, gibt es bislang nicht.

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

Das Fachcontrolling ist beim **Kreis Coesfeld** bei der Jugendamtsleitung und der Fachdienstleitung des ASD angesiedelt. Im Einzelfall erfolgt es innerhalb der Fallbearbeitung durch den ASD. Der ASD legt mit den Beteiligten im Hilfeplangespräch konkrete Ziele der Hilfe in Form von Richtungszielen und Handlungszielen fest. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes erstellt der Leistungserbringende einen Entwicklungsbericht zur Zielerreichung. Für die Inhalte der Berichte gibt es einen einheitlichen Vordruck. Hierin bewertet der Träger gemeinsam mit dem Kind bzw. Jugendlichen und der Familie für jedes Ziel die Zielerreichung auf einer Skala von 1 bis 10. Auch zwischen den festgesetzten Hilfeplanfortschreibungen gibt es intensive Kontakte zwischen dem Jugendamt und den Trägern und bei Bedarf auch Zwischengespräche mit dem Träger und der Familie.

Bei der Hilfeplanfortschreibung besprechen alle Beteiligten die Erreichung der Ziele und die Wirksamkeit der Hilfe auf Basis des Trägerberichtes. Hierbei reflektieren und protokollieren alle

Akteure nochmals gemeinsam die Bewertung der Zielerreichung für jedes Ziel anhand der Skala.

Fallübergreifende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen nicht. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte auch die fallübergreifende qualitative Zielerreichung überprüft werden. Es könnten die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Als Basis dafür bieten sich einheitliche Bewertungskriterien an. Die Bewertungsskala ist bereits in den Trägerberichten und im Hilfeplanprotokoll enthalten. Es könnte daraus ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt und Auswertungen, zum Beispiel differenziert nach Trägern oder Kommunen, erstellt werden.

Der Kreis Coesfeld erstellt zusätzliche Auswertungen zu Abbruchquoten und zur Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden. Im Bereich der Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche mit Integrationshilfe/Schulbegleitung werden diese auch differenziert nach Trägern vorgenommen. Trägerbezogene Analysen erfolgen ansonsten nicht. Auswertungen erfolgen jährlich für jede Hilfeart auch zu der Hilfedauer. Für die ambulanten Hilfen wird die Laufzeit zusätzlich quartalsmäßig ausgewertet. Diese Auswertung erhält der Teamkoordinator bzw. die Teamkoordinatorin. Alle Hilfefälle mit einer Laufzeit von mehr als 18 Monaten sind darin markiert. Auch die Altersstruktur, die Verteilung der Hilfen nach Geschlecht und die Fallzahlen je Kommune werden jährlich ermittelt.

Für die ambulanten Hilfen hat der Kreis Coesfeld gemeinsam mit den zwei Stadtjugendämtern im Kreis Qualitätskennzahlen entwickelt, die er jährlich für die Kommunen seinem Zuständigkeitsbereich auswertet. Diese Qualitätskennzahlen sind auch Bestandteil der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen mit den ambulanten Trägern und Leistungserbringern. Folgende Qualitätskennzahlen werden ausgewertet:

- Anzahl der Hilfeempfänger, die sich nach zehn Wochen auf den Hilfeplanprozess einlassen. Als Zielwert gilt hier 80 Prozent.
- Anzahl der ambulanten Hilfen mit einer Laufzeit der Hilfe von unter einem Jahr und zehn Wochen. Als Zielwert ist hier 80 Prozent gesetzt.
- Anteil der Kinder, die neun Monate nach Abschluss der Hilfe noch im häuslichen Kontext leben. Hier ist der Zielwert 90 Prozent.
- Anteil der Hilfen, die neun Monate nach Beendigung der Hilfe wieder reaktiviert worden sind. Hier ist das Ziel, dass dies bei maximal 20 Prozent der ambulanten Hilfen der Fall sein soll.

Die Qualitätskennzahlen könnten auch trägerbezogen aufbereitet werden. Die Ergebnisse aller Auswertungen des Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentiert werden. Dabei sollten die Ergebnisse des Fachcontrollings mit dem Finanzcontrolling verknüpft werden, damit die finanziellen Auswirkungen, die auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent werden.

➔ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte sein Fachcontrolling durch weitere trägerbezogene Auswertungen ergänzen. Alle Auswertungen des Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen zusammengefasst werden.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- ➔ Der Kreis Coesfeld hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in Arbeitsanweisungen geregelt. Die Prozesse und zu verwendenden Vordrucke sind vollständig in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Positiv ist die Planung der Einführung einer vollständigen elektronischen Aktenführung zu bewerten.

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

Der **Kreis Coesfeld** hat schriftliche Standards für den Bereich der Hilfen zur Erziehung in Form von Arbeitsanweisungen. Es gibt eine Arbeitsanweisung zur Hilfeplanung, die er im Jahr 2022 überarbeitet und in die er auch die Änderungen der SGB VIII-Reform von 2021 eingearbeitet hat. In der Arbeitsanweisung sind neben den Rechtsgrundlagen auch die Grundsätze der Steuerung mit Standards, wirkungsorientierter Hilfestellung und Qualitätsentwicklung enthalten. Außerdem wird der Ablauf des Hilfeplanverfahrens in Textform und in einem visualisierten Schaubild dargestellt. Besondere Standards für einzelne Hilfearten, wie zum Beispiel für junge Volljährige, für unbegleitete minderjährige Ausländer und für Unterbringungen im Ausland sind separat in der Arbeitsanweisung formuliert. Zusätzlich gibt es gesonderte Arbeitsanweisungen für den Pflegekinderdienst und die Eingliederungshilfe.

Die Arbeitsanweisung führt die Schritte des Hilfeplanverfahrens auf, die von allen Fachkräften verbindlich anzuwenden sind. Die Abläufe, die zu beteiligenden Personen, die Fristen der Bearbeitung und die zu verwendenden Formulare sind textlich dargestellt. Einen Kurzüberblick gibt es als Schaubild.

Das Jugendamt des Kreises Coesfeld setzt eine Jugendamtssoftware ein, in der die Antragsbearbeitung, die Bewilligung und Zahlbarmachung, die Hilfeplanung und der Schriftverkehr erfolgt. Die zu verwendenden Vordrucke und die Reihenfolge der Bearbeitung sind dort hinterlegt. Alle Prozesse und Entscheidungen sind nachvollziehbar im System zu sehen, so dass auch eine Vertretung durch Kolleginnen und Kollegen oder eine Kontrolle durch Vorgesetzte problemlos möglich sind. Bislang werden parallel Papierakten geführt. Die Aktenführung soll aber kurzfristig auf eine vollständig elektronische Aktenführung umgestellt werden.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- ➔ Die Verfahrensstandards des Jugendamtes des Kreises Coesfeld bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Die Rückführungs- und Verselbstständigungsarbeit funktioniert in der Praxis trotz bislang fehlenden schriftlichen Konzepten gut. Ein schriftliches Rückführungskonzept wird derzeit erstellt.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Abs. 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/die Jugendlichen zu beteiligen sind.

Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Vorgesetzte sollten die Einhaltung der Regelungen regelmäßig überprüfen. Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren folgende Mindeststandards für erforderlich:

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Das Jugendamt berät und informiert die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Die fallführende Fachkraft informiert den Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen/Volljährigen über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe erstellt die fallverantwortliche Fachkraft gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan.*
- *Sie trifft eine verbindliche Leistungsentscheidung.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*
- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen prüft die fallverantwortliche Fachkraft mögliche Rückkehroptionen.*

Das Hilfeplanverfahren ist beim **Kreis Coesfeld** in der Arbeitsanweisung Hilfeplanung verbindlich geregelt. Für das Verfahren der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII gibt es darüber hinaus noch separate Standards.

Zunächst prüfen die fallverantwortlichen Fachkräfte in der Falleingangsphase, ob ein Hilfeplanverfahren eingeleitet wird oder ob andere Maßnahmen zielführend sind. Dazu gehört eine Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Leistungsempfängern. Die Fachkraft des ASD prüft die Zuständigkeit. Bei schwierigen Konstellationen zieht sie auch die WiJu hinzu. Für die Prüfung der Zuständigkeit gibt es einen Prüfbogen. Der ASD klärt weiter den Bedarf und die Situation. Entweder leitet der ASD den Fall zuständigkeitshalber an Dritte weiter, installiert ein Verfahren einer möglichen Kindeswohlgefährdung oder führt weitere Beratungen durch. Wenn die Fachkraft des ASD den Bedarf für Hilfen zur Erziehung feststellt, leitet sie ein Hilfeplanverfahren ein.

Es erfolgt zu Beginn des Hilfeplanverfahrens eine intensive sozialpädagogische Diagnostik mit mindestens drei persönlichen Kontakten. Hierfür erstellt die Fachkraft eine ausführliche Anamnese und ein Genogramm. Die Ergebnisse der sozialpädagogischen Diagnostik trägt sie in einem Fachbericht zusammen. In dem Fachbericht werden als Ergebnis der sozialpädagogischen Diagnostik auch bereits mögliche Ziele in Form von Richtungszielen und Handlungszielen formuliert, die dann in der Fallkonferenz und dem Hilfeplangespräch abschließend besprochen werden.

In einer gemeinsamen Fallkonferenz im Rahmen einer Teamsitzung entscheiden mehrere Fachkräfte des ASD und die Teamkoordination über die Zielperspektive, die Art und den Umfang der Hilfe. Bei gleicher Geeignetheit ziehen sie immer die ambulante Hilfe der stationären Hilfe vor. In manchen Fällen wird auch die Fachstelle Kinderschutz zur Teambesprechung hinzugezogen oder die WiJu bzw. die Fachdienstleitung nehmen teil. Bei Fällen der Eingliederungshilfe nimmt die WiJu grundsätzlich an der Teambesprechung teil, bei anderen Teambesprechungen eher selten. Die Beteiligung der WiJu ist nicht schriftlich in den Standards geregelt.

Die Teammitglieder legen in der Teamsitzung die Ziele der Hilfe fest, die sich aus einer Zielperspektive und individuellen Zielen zusammensetzen. Die individuellen Ziele werden als Richtungsziele und Handlungsziele formuliert und müssen den SMART-Kriterien entsprechen und somit spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert sein. Auch die Auswahl des Leistungserbringers erfolgt in der Teamsitzung. Hierfür sind Kriterien festgelegt, nach denen diese Auswahl erfolgt. Hierbei sind das Wunsch- und Wahlrecht, die Pluralität, die Regionalität, die interkulturelle Kompetenz, die methodische Qualität und die Beziehungsqualität sowie die Kosten zu berücksichtigen. In die Auswahl des Leistungsanbieters fließen neben diesen Faktoren auch wirtschaftliche Aspekte ein. Bei ambulanten Hilfen bewilligen die Fachkräfte des ASD im ersten Hilfeplan maximal 40 Fachleistungsstunden für drei Monate.

In dem Protokoll über die Fallkonferenz dokumentiert die Fachkraft das Ergebnis der Entscheidung über die geeignete und notwendige Hilfe, ihre voraussichtliche Dauer sowie die Gründe für die Auswahl des Leistungsanbieters.

Das erste Hilfeplangespräch findet unter Beteiligung des Kindes bzw. Jugendlichen, der Personensorgeberechtigten und des Leistungsanbieters statt. Mit dem Leistungsanbieter ist vorab ein Auftragsklärungsgespräch mit anonymisierter Fallbeschreibung erfolgt. Im Hilfeplangespräch wird die Zusammenarbeit zwischen Familie und Träger besprochen und es werden die Ziele der Hilfe abschließend formuliert. Diese werden in Form von Richtungszielen und Handlungszielen im Hilfeplanprotokoll festgehalten. Dieses erstellt die Fachkraft und gibt es der Teamkoordination und der Fachdienstleitung zur Kenntnis. In der Anlage zum Hilfeplan erscheinen auch die

Kosten der Hilfe. Die WIJu erhält eine Durchschrift des Hilfeplanprotokolls und erstellt den Leistungsbescheid.

Bei ambulanten Hilfen erfolgt die erste Hilfeplanfortschreibung nach drei Monaten. Der Träger muss fünf Tage vor der Fortschreibung einen Entwicklungsbericht vorlegen, in dem er für die einzelnen Ziele die Zielerreichung auf einer Skala von 1 bis 10 gemeinsam mit der Familie bewertet. Der Bericht ist standardisiert. Die Inhalte, die der Träger darin erläutern muss, sind genau in der Leistungs- und Entgeltvereinbarung geregelt. Die Teilnehmenden des Hilfeplangesprächs überprüfen die Ziele gemeinsam auf Passgenauigkeit und passen sie ggf. an. Der Umfang der Hilfe wird für weitere sechs Monate konkretisiert. Mit zunehmender Hilfedauer wirkt der ASD auf eine Reduzierung der Fachleistungsstunden hin. Nach sechs Monaten erfolgt dann die nächste Fortschreibung und danach wieder nach weiteren vier Monaten. Nun werden bei Bedarf letztmalig weitere zwei Monate bewilligt, so dass die Hilfe möglichst spätestens nach 15 Monaten abgeschlossen ist. Der Kreis Coesfeld hat für die ambulanten Hilfen im Leistungsbereich eine Laufzeitbegrenzung von maximal 15 Monaten festgelegt.

Sollte in Einzelfällen absehbar sein, dass die Laufzeit von 15 Monaten nicht eingehalten werden kann, so gibt es eine erneute intensive Beratung im Team mit Reflektion der Zielerreichung und Passgenauigkeit der Hilfe. Hier hat der Kreis zusätzlich eine Kostenhierarchie vorgesehen und die Fachdienstleitung muss dem Beschluss des Teams zustimmen.

Auch die stationären Hilfen beraten die ASD Fachkräfte nach 15 Monaten nochmals intensiv im Team, auch wenn es hier keine Begrenzung der Laufzeit gibt. Hier soll dann nochmals die Zielperspektive besprochen werden.

Nach Abschluss der Hilfe findet ein Abschlussgespräch mit Analyse und Bewertung des Hilfeprozesses und der Ergebnisse der Zielerreichung statt. Ein Abschlusshilfeplan wird erstellt.

Der Pflegekinderdienst ist bei stationären Hilfen in die Fallberatung einzubeziehen, wenn das Kind unter acht Jahre alt ist. Bei stationären Hilfen erfolgt vier Monate nach dem Basishilfeplangespräch die erste Fortschreibung, danach jeweils nach sechs Monaten. Bei auf Dauer angelegten stationären Unterbringungen stellt die Fachkraft den Fall nach 15 Monaten erneut vor, um kollegial zu beraten, ob die Hilfe passgenau ist. Ist die Zielperspektive eine Rückführung, erfolgen die Hilfeplangespräche in kürzeren Abständen. In dem Jahr, in dem der Jugendliche 16 Jahre alt wird, wird zusätzlich eine kollegiale Beratung im Hinblick auf die Volljährigkeit und die Verselbständigung durchgeführt.

Der Kreis hat bislang kein schriftliches Rückführungskonzept. Aktuell erstellt das Jugendamt ein Rückführungskonzept. Dieses soll zusammen mit der Arbeitsanweisung Hilfeplanung das Rückführungsmanagement ausbauen und verstärken. Das Konzept berücksichtigt auch die Anforderungen der Änderungen des SGB VIII. In den Fällen, in denen die Rückführung in die Herkunftsfamilie Ziel der Hilfe ist, prüft das Jugendamt die Rückföhroptionen auch bisher und plant ggf. Maßnahmen, wie eine Elternarbeit oder eine ergänzende Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH). Die Unterbringungen erfolgen möglichst innerhalb von NRW, um eine Rückführung zu erleichtern.

Ein schriftliches Verselbständigungskonzept hat der Kreis Coesfeld nicht. Dennoch ist in der Arbeitsanweisung Hilfeplan für junge Volljährige die Verselbständigung als Ziel formuliert. Es gibt für junge Volljährige zusätzliche Verfahrensstandards. In den Hilfeplanfortschreibungen wird die Verselbständigung bei stationären Hilfen ab 16 Jahren immer thematisiert. Die Träger und das

Jugendamt begleiten die Jugendlichen schrittweise in die Eigenverantwortung. In der Praxis funktioniert die Verselbständigungsarbeit gut, wie man u.a. auch an den geringen Fallzahlen und Aufwendungen für junge Volljährige feststellen kann.

4.5.1.2 Fallsteuerung

- ➔ Der Kreis Coesfeld betreibt eine gute Fallsteuerung anhand von standardisierten und verbindlichen Prozessen. Mit Laufzeitbegrenzungen für ambulante Hilfen erreicht der Kreis überwiegend kurze Laufzeiten.

Das Jugendamt sollte jeden Hilfefall in einem strukturierten Prozess steuern und betreuen. Dabei sind unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte von besonderer Bedeutung:

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*
- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Das Jugendamt des **Kreises Coesfeld** steuert die Hilfeplanfälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die fachliche Zugangssteuerung hat das Jugendamt in seiner Arbeitsanweisung Hilfeplanung erläutert. Während dieser Phase findet eine ausführliche Aufklärung des Sachverhaltes sowie die Zuständigkeitsprüfung statt. Die Erstberatung prüft auch, ob eine Beratung oder andere niederschwellige Unterstützung den Bedarf decken kann oder ob eine Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Nähere Ausführungen zu den einzelnen Verfahrensschritten enthält das Kapitel 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren.

Die WiJu wird nicht immer direkt bei Falleingang zur Zuständigkeitsprüfung in den Prozess eingebunden. Die WiJu prüft die Zuständigkeit nur bei schwierigen Fallkonstellationen. In den Verfahrensstandards ist nicht schriftlich geregelt, in welchen Fällen die WiJu an der Zuständigkeitsprüfung zu beteiligen ist. In den meisten Fällen prüft die fallführende Fachkraft des ASD die sachliche und örtliche Zuständigkeit. Zur Prüfung der Zuständigkeit verwendet sie einen Prüfbogen, in dem die wichtigsten Fallkonstellationen abgefragt werden. Es besteht ein enger Kontakt und eine Abstimmung zwischen ASD und WiJu. Der ASD informiert die WiJu über Änderungen in den Fällen. Die WiJu nimmt bei Fällen der Eingliederungshilfe oder bei Bedarf auch in anderen Hilfefällen am Entscheidungsteam teil. In das Hilfeplangespräch ist sie nicht eingebunden,

erhält aber im Nachgang alle wichtigen Informationen in Form eines Vordrucks und des Hilfeplanprotokolls.

Das Jugendamt des Kreises Coesfeld hat die bekannten Anbieter mit Adressdaten, Leistungen und Entgelten in der Fachsoftware hinterlegt. Diese Daten sind für alle Fachkräfte jederzeit abrufbar und können somit für die Anbieterauswahl herangezogen werden. Erfahrungswerte mit den Leistungsanbietern erfasst das Jugendamt hier nicht, diese fließen über die Fallbesprechung aber ebenfalls in die Auswahl ein. Außerdem hat der Kreis gemeinsam mit den beiden Stadtjugendämtern im Kreis mit den ambulanten Leistungsanbietern einheitliche Leistungs- und Entgeltvereinbarungen abgeschlossen, in denen neben den Kosten und Leistungen auch Qualitätsstandards vereinbart worden sind.

Es besteht beim Kreis Coesfeld im Einzelfall ein enger Kontakt zu den jeweiligen Leistungsanbietern. Es erfolgen regelmäßige Nachfragen und Gespräche. Auch die Abstände der Fortschreibungen sind gerade in der Anfangsphase bewusst kurz gewählt. Wenn der Träger Probleme bei der Hilfeerbringung meldet, wird bei der Familie bezüglich der Hintergründe nachgefragt und bei Bedarf erfolgt ein vorgezogenes Hilfeplangespräch. Der Träger ist verpflichtet, bei der Abrechnung einen Stundennachweis vorzulegen, indem neben dem Datum auch die konkrete Tätigkeit in der Fachleistungsstunde sowie deren Dauer einzutragen ist.

Auch zu den Familien besteht ein enger Kontakt und es wird immer auf eine gute Akzeptanz der Hilfe geachtet, um auch Abbrüchen vorzubeugen. In einem Abschlussgespräch nach Beendigung der Hilfe wird der Hilfeverlauf gemeinsam reflektiert.

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

Auswirkungen der Corona Pandemie

Die Corona-Pandemie hat sich auf die Arbeit im Jugendamt in vielfältiger Weise ausgewirkt. Beispielsweise wurde ein Schichtsystem eingeführt, so dass jeweils ein Teil des Teams in Präsenz und ein anderer Teil im Homeoffice tätig war.

Die Fallsteuerung hat sich während der Corona-Pandemie spürbar verändert. Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII fanden in Form von Telefon- bzw. Videoberatungen weiterhin statt. Fallzüge waren deutlich erschwert und wurden aufgrund der zahlreichen Schließungen nicht über die klassischen Partner, wie z.B. Schulen und Kitas, gemeldet.

Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens wurde auf persönliche Kontakte soweit möglich verzichtet und auf Telefon-/Videokonferenzen umgestellt. Die Standards im Hilfeplanverfahren konnten während der Corona-Pandemie meistens eingehalten werden. Teilweise kam es zu Verzögerungen in der Hilfeplanung, da kein Zugang zu Wohngruppen oder Schulen möglich war.

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

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

➔ Feststellung

Die WiJu prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt in schwierigen Fällen durch die WiJu und in allen anderen Fällen durch den ASD. Hierbei gibt es immer eine enge Abstimmung zwischen ASD und WiJu. Schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen sowie der Zuständigkeit gibt es nicht.

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

Die WiJu prüft im **Kreis Coesfeld** bei schwierigen Fallkonstellationen direkt nach Falleingang die Zuständigkeit. In den anderen Fällen ermittelt der ASD die Zuständigkeit anhand eines standardisierten Prüfbogens. In allen Fällen erhält die WiJu auch zeitnah alle Angaben und Unterlagen, die sie für die Prüfung von möglichen Kostenerstattungsansprüchen benötigt. Die WiJu bekommt das Hilfeplanprotokoll und weitere erforderliche Unterlagen nach dem Hilfeplangespräch übermittelt. Über den Prüfbogen hinaus gibt es keine schriftlichen Standards für die Zuständigkeitsprüfung und dafür, in welchen Fällen die WiJu zur Prüfung hinzugezogen werden soll.

Für die sich anschließende Prüfung von möglichen Kostenerstattungsansprüchen und die sich daraus ergebenden Kostenbescheide gibt es ebenfalls keine schriftlichen Verfahrensstandards. In der Praxis werden die Kostenerstattungsansprüche in allen Fällen bei Antragseingang und bei Änderungen geprüft und regelmäßig geltend gemacht.

Auch wenn die Prüfung in der Praxis gut und intensiv erfolgt, sollten schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen in die Arbeitsanweisung eingearbeitet werden.

➔ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte schriftliche Standards für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen in die Arbeitsanweisung aufnehmen. In diesem Zusammenhang sollte auch schriftlich geregelt werden, in welchen Fällen die Zuständigkeitsprüfung durch die WiJu erfolgen soll.

4.5.2 Prozesskontrollen

➔ Feststellung

Es finden jährliche stichprobenhafte Kontrollen der Akten durch die Teamkoordination statt. Diese werden bislang nicht protokolliert. Technische Plausibilitätsprüfungen erfolgen teilweise über die Fachsoftware. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.

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

Beim Jugendamt des **Kreises Coesfeld** finden prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie über die Verfahrensstandards und die zu verwendenden Vordrucke statt. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch die kollegiale Beratung im Team gewahrt. Auch die Teamkoordination und teilweise auch die Fachdienstleitung nehmen an den Teamsitzungen teil. Jährlich macht die Teamkoordination bei jeder Fachkraft eine Aktenkontrolle einiger Akten und prüft dabei, ob die Verfahrens- und Qualitätsstandards eingehalten werden. Sie protokolliert diese Kontrollen nicht und es gibt auch keine Checkliste oder schriftliche Standards für diese Kontrollen. Diese Kontrollen sind auch nicht schriftlich in der Arbeitsanweisung vorgegeben. Das Jugendamt möchte die Prozesskontrollen zukünftig standardisieren und protokollieren.

Die Fachdienstleitung bekommt keine automatisierte Meldung, wenn die Fachkräfte Fälle nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortschreiben. Es gibt keine Warnlisten bei nicht erfolgter Fortschreibung, Erreichung der Volljährigkeit etc. Die Fachkräfte des ASD führen eine Wiedervorlage, die nur für sie selber einsehbar ist. Es erfolgt allerdings eine regelmäßige Quartalsauswertung mit allen ambulanten Hilfen, die länger als 18 Monate dauern. Die Auswertung geht an die Teamkoordination und die Fachdienstleitung. Dadurch hat die Leitung den Überblick über die Laufzeiten der Hilfen. Diese Fälle werden dann in der Fallberatung besprochen.

Die verwendete Jugendamtssoftware liefert einzelne technische Plausibilitätsprüfungen. Es gibt zum Beispiel einige Pflichtfelder, die zwingend ausgefüllt werden müssen. Außerdem sind alle Vordrucke im System hinterlegt und müssen verwendet werden. Für die WiJu gibt es bezogen auf die Zahlbarmachung eine Dienstanweisung „Internes Kontrollsystem – IKS“ für die Jugendamtssoftware, die das Vier-Augen-Prinzip bei der Zahlbarmachung ausgestaltet. Weitere prozessintegrierte Kontrollen gibt es nicht.

Stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen finden beim Kreis Coesfeld im Bereich Hilfe zur Erziehung nicht statt. Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl im ASD als auch in der WiJu erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Das Jugendamt des Kreises Coesfeld sollte schriftliche Verfahrensstandards für diese Kontrollen und Checklisten dazu erstellen.

➔ **Empfehlung**

Die jährlichen Aktenprüfungen durch die Teamkoordinationen sollten standardisiert und protokolliert werden. Außerdem sollten stichprobenhaft auch prozessunabhängige Kontrollen installiert werden.

4.6 Personaleinsatz

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

➔ Feststellung

Das Jugendamt plant seinen Personalbedarf anhand der Fallbelastung ohne dabei einen konkreten Richtwert der Bearbeitung zu verwenden. Eine detaillierte Personalbemessung ist nicht erfolgt. Kurzfristige Fluktuationen können durch eine Springerstelle aufgefangen werden. Für die Einarbeitung neuer Fachkräfte wurde ein Konzept entwickelt.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte der Kreis sein Personal auch qualitativ gut einarbeiten sowie qualifizieren.

Das Jugendamt des **Kreises Coesfeld** hat keine detaillierte Personalbemessung durchgeführt, die sich an den jeweiligen Bearbeitungszeiten einzelner Prozesse orientiert. Auch ein Richtwert wird zur Orientierung nicht verwendet. Allerdings führt der Kreis eine Personalplanung durch, um den Stellenbedarf zu ermitteln. Hierbei berücksichtigt er die aktuelle Fallbelastung der Beschäftigten. Es wird dabei klar definiert, wann ein Fall zum Fall wird. Auch Beratungen fließen mit in die Betrachtung ein. Es gibt klare Vorgaben, wie die Fälle in der Jugendamtssoftware anzulegen sind. Mindestens einmal im Jahr prüft die Leitung des Jugendamtes die Fallbelastung im ASD und der WiJu.

In die aktuelle Personalbedarfsplanung hat der Kreis Coesfeld Fluktuationen eingeplant. Er hat eine Springerstelle eingerichtet. Hierdurch kann der ASD ungeplante Fluktuationen oder Langzeiterkrankungen kurzfristig auffangen.

Die Ist-Stellenbesetzung stimmt aktuell mit den Soll-Stellen überein. Wenn neue Fachkräfte kommen, legt das Jugendamt Wert auf die Einarbeitung. Es gibt hierzu aktuell ein neues Einarbeitungskonzept. Hierin sind die einzelnen Kenntnisse, die vermittelt werden sollen, und die Abläufe der Einarbeitung aufgeführt. Es gibt eine Checkliste, in der die bereits erworbenen sowie die noch zu erwerbenden Kenntnisse vermerkt sind. Ebenso sind dort die Zuständigkeiten für das jeweilige Thema und die zu vermittelnden genauen Inhalte vermerkt. Neuen Fachkräften wird ein Mentor bzw. eine Mentorin an die Seite gestellt. Dort kann die neue Fachkraft alle Anliegen und Fragen klären. Es erfolgen wöchentliche Gespräche zur Reflektion. Auch können neue Kolleginnen und Kollegen bei der erfahrenen Fachkraft hospitieren. Zusätzlich ist die Teamkoordinatorin bzw. der Teamkoordinator als Vorgesetzter bzw. Vorgesetzte weisungsbefugt und für die Einarbeitung verantwortlich. Es finden dazu regelmäßige Gespräche mit der neuen Fachkraft statt.

Die Einarbeitung findet in drei Phasen statt. Zunächst besteht in den ersten drei Wochen die Möglichkeit, bei einer erfahrenen Fachkraft zu hospitieren. Dabei übernimmt die neue Fachkraft bereits einzelne Tätigkeiten. In Absprache mit der Teamkoordination erfolgt als zweite Stufe die sukzessive Übernahme der Verantwortung für eigene Fälle. Dabei wird die neue Fachkraft durch erfahrene Fachkräfte begleitet. Diese Phase ist die längste Phase der Einarbeitung. Nach und nach übernimmt die neue Fachkraft dann eigene Fälle vollständig. In einer dritten Phase erfolgt die Nachsorge. Die Fachkraft hat jetzt die volle Verantwortung für ihren Arbeitsbereich. Es finden aber weiterhin wöchentliche Gesprächstermine mit dem Mentor bzw. der Mentorin und mindestens monatlich mit der Teamkoordination statt. Die Übergänge in die jeweils nächste

Phase der Einarbeitung werden individuell festgelegt. Zusätzlich können die Beschäftigten Fortbildungen und Supervisionen in Anspruch nehmen. Die Teilnahme an der Fortbildungsreihe „Neu im ASD“ ist verpflichtend.

➔ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung zukünftig ein Verfahren zur Personalbemessung entwickeln und nutzen.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	32	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	147	84	125	140	178	236	25

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

Für den ASD wurden im Jahr 2020 inklusive aller Spezialdienste und der Springerstelle 19,41 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der WiJu waren es für 2020 insgesamt 4,20 Vollzeit-Stellen, die im Vergleich berücksichtigt worden sind. Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

- ➔ Das Kreisjugendamt in Coesfeld bildet in 2020 im ASD mit den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle den Median der Kreise im Vergleich und liegt dabei knapp über dem gpa-Richtwert.

Der ASD bearbeitet 2020 durchschnittlich 32 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Das bildet den Median des Vergleiches. Der gpa-Richtwert wird geringfügig überschritten. Berücksichtigt wurden in 2020 19,41 Vollzeit-Stellen und 618 Hilfefälle. Im Jahr 2019 wurden bei 20,02 Stellen insgesamt 584 Hilfeplanfälle bearbeitet, was einer Bearbeitung von 29 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle entspricht.

4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

- ➔ Die Wirtschaftliche Jugendhilfe beim Kreis Coesfeld liegt in 2020 bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle leicht über dem Median des Vergleiches. Auch der gpa-Richtwert wird überschritten.

Die WiJu hat im Jahr 2020 durchschnittlich 147 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit liegt der Kreis Coesfeld leicht über den Median des Vergleiches und auch knapp oberhalb des gpa-Richtwertes. Berücksichtigt wurden 618 Hilfeplanfälle und 4,20 Vollzeit-Stellen in 2020. Im Jahr 2019 wurden mit 4,19 Vollzeit-Stellen rund 584 Fälle bearbeitet. Im Jahr 2019 läge die Kennzahl somit bei 139 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle und somit am gpa-Richtwert.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- ➔ Der Kreis Coesfeld weist im Jahr 2020 einen vergleichsweise geringen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre für Hilfen zur Erziehung auf. Dieser wird durch niedrige Fallaufwendungen und Fallzahlen positiv beeinflusst. Außerdem wirkt sich auch der hohe Anteil an Vollzeitpflege an den stationären Hilfen begünstigend aus.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 51.20 „Hilfen zur Erziehung“ des Haushaltsplanes des **Kreises Coesfeld** gleichzusetzen.

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

Fehlbetrag HzE 2017 bis 2020 in Euro

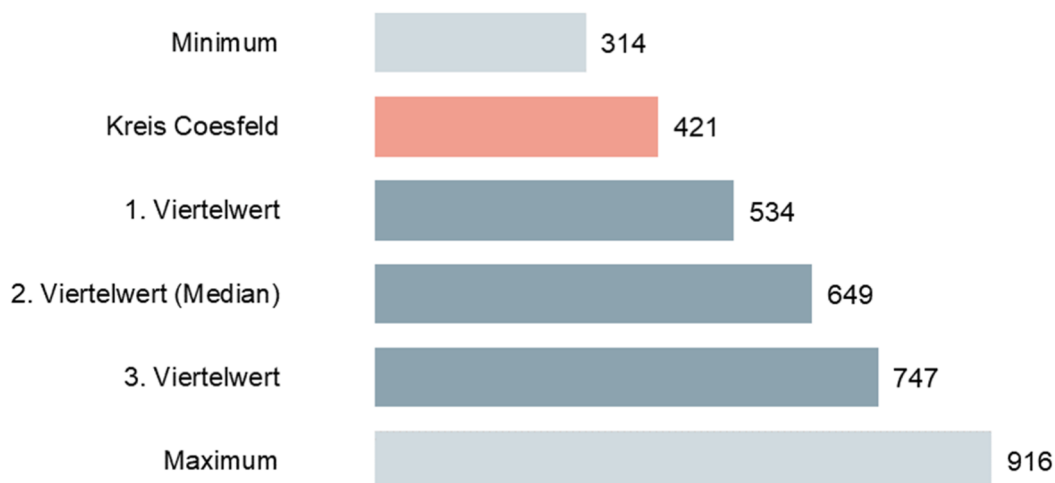
	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzE absolut	9.690.193	8.749.479	10.906.678	12.217.088

	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	328	299	373	421

Der Rückgang des Fehlbetrages von 2017 nach 2018 ist durch rückläufige Transferaufwendungen begründet. Der Anstieg in 2019 und 2020 liegt an gestiegenen Aufwendungen bei gleichzeitig deutlich zurückgegangenen Erträgen. Vor allem die Erträge aus Kostenerstattungen haben sich in beiden Jahren reduziert. Dies hat teilweise mit den geringer ausgefallenen Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) zu tun. Bei den Aufwendungen gab es im Jahr 2019 eine Steigerung der Kostenerstattungen an andere Träger sowie höhere Personalaufwendungen. In 2020 ist neben einer weiteren leichten Steigerung bei den Personalaufwendungen ein deutlicher Anstieg bei den Transferaufwendungen zu verzeichnen. Die Transferaufwendungen sind im Jahr 2020 angestiegen, obwohl die Aufwendungen für UMA rückläufig waren.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



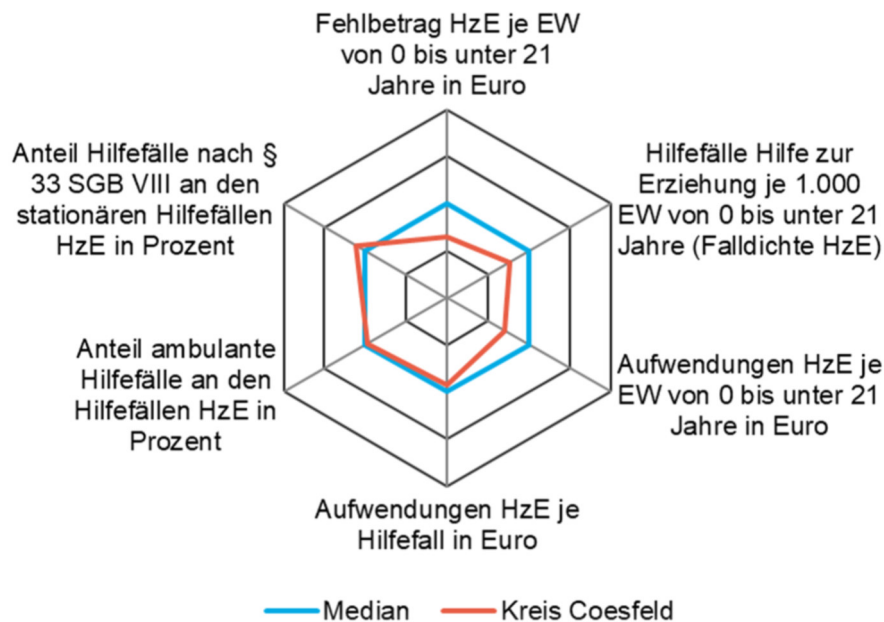
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der **Kreis Coesfeld** hat im Jahr 2020 einen vergleichsweise geringen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Nur bei drei Kreisen ist der Fehlbetrag in 2020 noch niedriger. In den Vorjahren war der Fehlbetrag des Kreises Coesfeld noch geringer als in 2020.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

Einflussfaktoren Fehlbetrag HzE 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des Kreises außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ und „Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent“ aus. Die Kennzahl „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

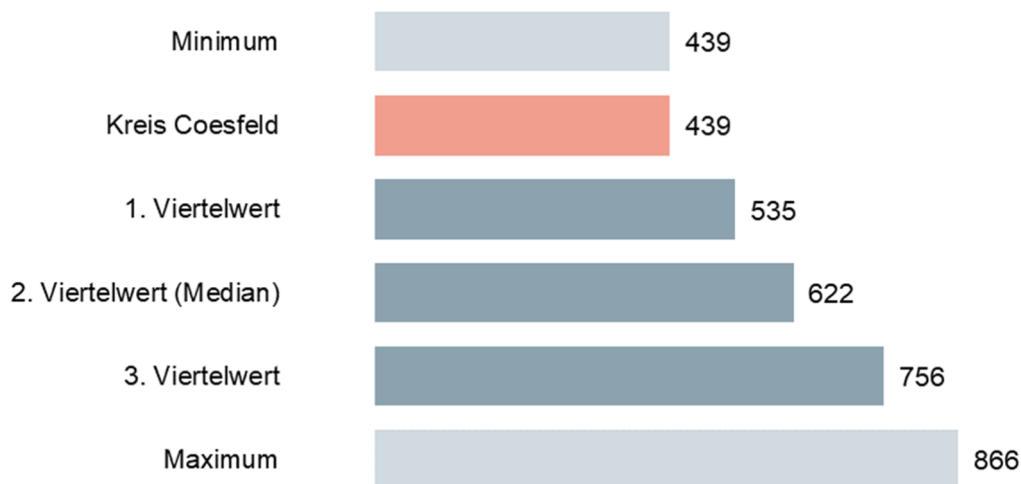
- Der Kreis Coesfeld hat durch niedrige Aufwendungen je Hilfefall und geringe Fallzahlen die niedrigsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Vergleich. Dies wirkt sich auch positiv auf den Fehlbetrag aus

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

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), rechnet die gpaNRW die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen ein. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe des Kreises betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der iLV zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet. Der **Kreis Coesfeld** setzt weder eigenes Personal zur Leistungserbringung von Hilfen zur Erziehung ein noch hat er eine eigene Einrichtung der Erziehungshilfe.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

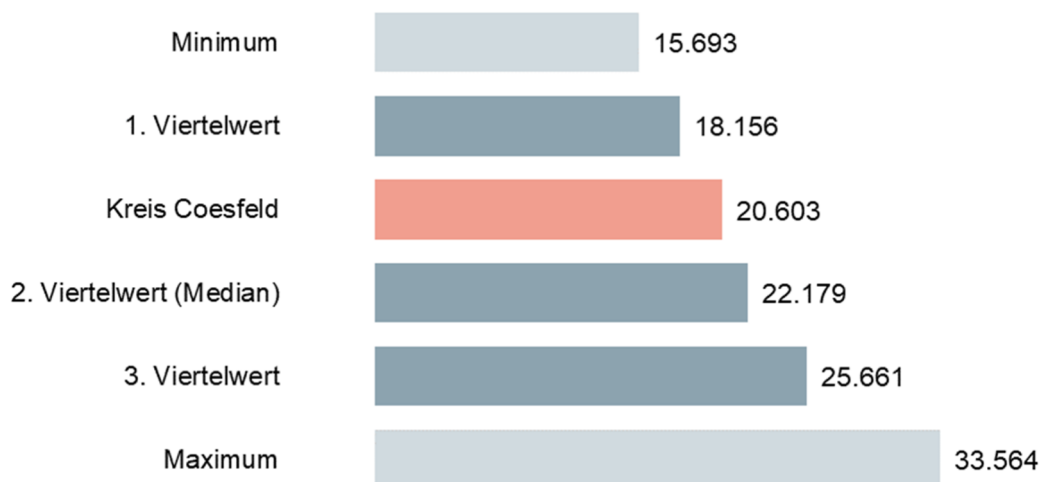
Der **Kreis Coesfeld** hat je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre die niedrigsten Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung im Vergleich zu den anderen Kreisen. In den Vorjahren waren die einwohnerbezogenen Aufwendungen noch geringer.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
416	391	387	439

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

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall des Kreises Coesfeld in Euro 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
19.983	18.298	19.356	20.603

In den Vorjahren waren die Aufwendungen HzE je Hilfefall noch niedriger. Die Aufwendungen je Hilfefall insgesamt und auch die Aufwendungen der Hilfefälle differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen positionieren sich vergleichsweise günstig.

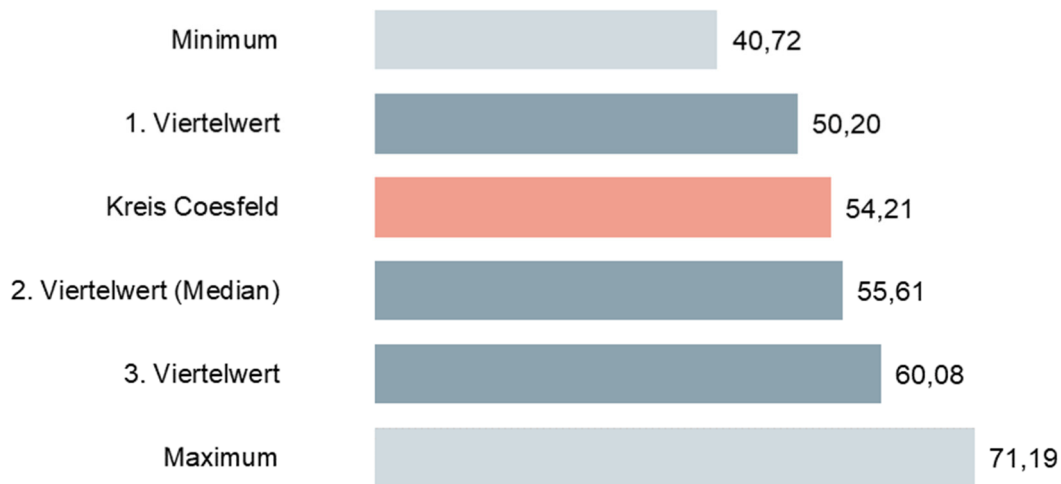
Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.593	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.003	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Der Kreis Coesfeld hat einen unterdurchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfen. Aufgrund der niedrigen Fallzahlen insgesamt ist dies aber nicht negativ zu bewerten. Die negativen Auswirkungen auf die Aufwendungen sind gering.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Im Jahr 2020 hat die gpaNRW insgesamt 618 Hilfefälle berücksichtigt, davon waren 335 ambulante Hilfen. Der Anteil ambulanter Hilfen liegt beim **Kreis Coesfeld** zwischen erstem Viertelwert und Median des Vergleichs. Im Zeitverlauf war der Anteil konstant bis leicht rückläufig.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
55,52	56,89	54,97	54,21

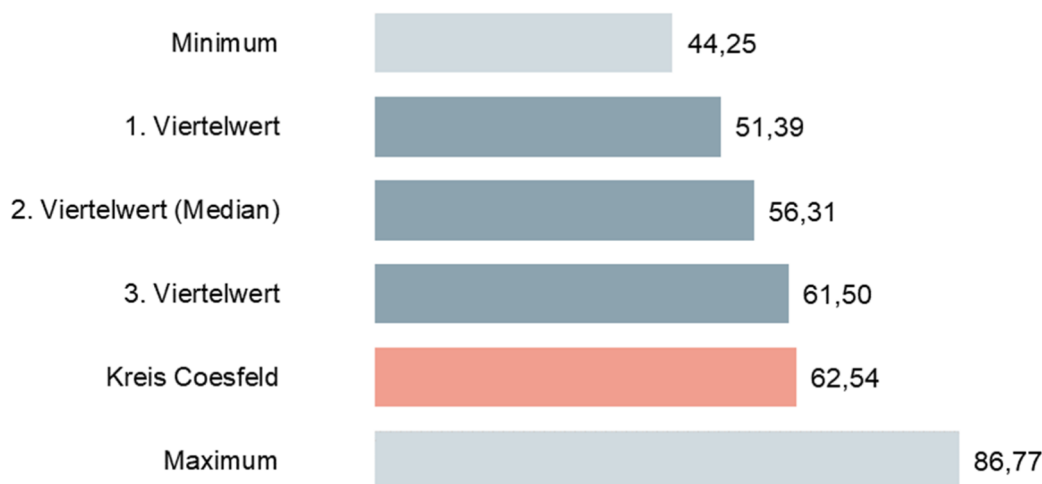
Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können.

Der Kreis Coesfeld hat eine niedrige Falldichte und sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Deshalb erreicht der Kreis Coesfeld trotz des niedrigen Anteils ambulanter Hilfen niedrige einwohnerbezogene Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung und erzielt ein gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Beim Kreis Coesfeld wird ein hoher Anteil stationärer Hilfen in Vollzeitpflege untergebracht. Dies ist aufgrund der hohen Kosten für Heimunterbringungen positiv zu bewerten.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Im Zeitverlauf schwankt die Kennzahl, liegt aber in allen Jahren vergleichsweise auf hohem Niveau.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
56,20	61,71	65,02	62,54

Im **Kreis Coesfeld** gab es im Jahr 2020 177 Hilfefälle in Vollzeitpflege, bei insgesamt 283 stationären Hilfefällen. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen positioniert sich im Kreis Coesfeld über dem dritten Viertelwert des interkommunalen Vergleiches. Da der Kreis insgesamt wenige stationäre Hilfen hat, ist das eine sehr positive Einordnung. Von den Vollzeitpflegefällen wurden im Jahr 2020 rund 63 Prozent der Hilfefälle durch Zuständigkeitswechsel von anderen Jugendämtern übernommen.

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

diese nicht ausgesprochen teuer sind. Im Kreisjugendamt Coesfeld ist dies der Fall und deshalb positiv zu bewerten.

Der Kreis Coesfeld wendet für einen Hilfefall in Vollzeitpflege im Jahr 2020 durchschnittlich 20.680 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung hingegen durchschnittlich 65.073 Euro. Durch diesen Unterschied wird die positive finanzielle Auswirkung des hohen Anteils an Unterbringung in Vollzeitpflege auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag deutlich.

4.7.1.4 Falldichte HzE

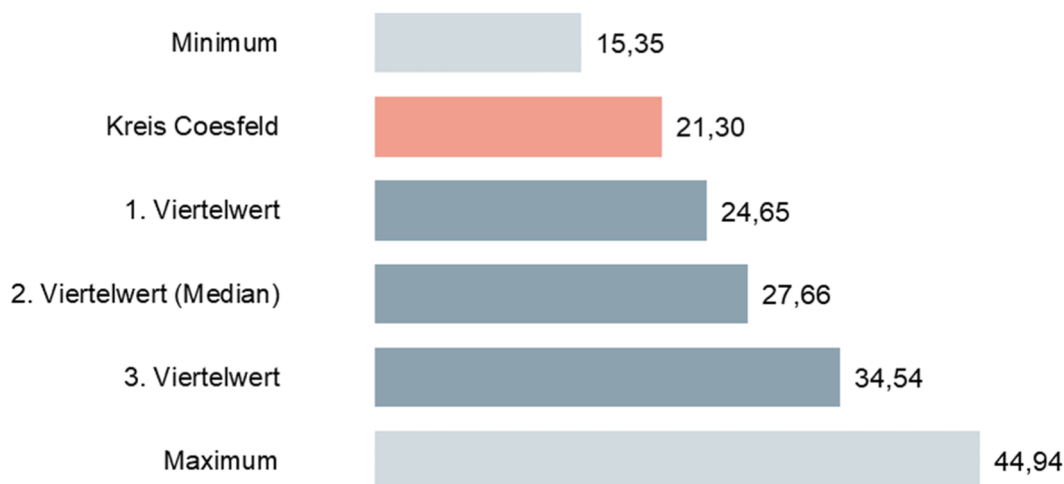
- Die Falldichte HzE ist beim Kreis Coesfeld im Jahr 2020 niedriger als bei den meisten Vergleichskreisen. Das gilt sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich. Dies hat positive Auswirkungen auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag.

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

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) im Kreis Coesfeld 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE	20,82	21,35	19,99	21,30
Falldichte HzE ambulant	11,56	12,15	10,99	11,55
Falldichte HzE stationär	9,26	9,21	9,00	9,76

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Beim **Kreis Coesfeld** sind die Fallzahlen der ambulanten und stationären Hilfen niedrig und die Falldichten positionieren sich im Vergleich zu den anderen Kreisen jeweils unterhalb des ersten Viertelwertes. Mehr als 75 Prozent der Kreise im Vergleich haben somit höhere Falldichten.

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

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	11,55	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Falldichte HzE stationär	9,76	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

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

Fallzahlen nach Hilfearten im Kreis Coesfeld 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	39	40	32	37
davon für UMA	3	1	1	0,05
Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII	5	3	0	0
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	10	19	19	19
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	37	32	34	26
davon für UMA	9	4	3	1
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	126	129	116	134
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	5	4	3	5
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ambulant	91	87	84	84
davon für Integrationshelfer	58	62	54	49
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII ambulant	29	41	33	30
davon für UMA	11	19	13	7

	2017	2018	2019	2020
ambulante Hilfefälle gesamt	342	355	321	335
ambulante Hilfen gesamt ohne UMA	319	331	304	327
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	142	153	157	161
davon für UMA	6	4	5	8
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	90	74	72	80
davon für UMA	32	20	14	12
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	9	7	5	8
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	33	35	29	34
davon Hilfen für UMA	9	11	6	7
stationäre Hilfefälle gesamt	274	269	263	283
stationäre Hilfen ohne UMA	227	234	238	256
Hilfefälle HzE insgesamt	616	624	584	618

Die SPFH und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die prägenden Hilfearten im ambulanten Bereich. Bei der SPFH gab es seit 2017 leichte Steigerungen. Die Fallzahlen der ambulanten Eingliederungshilfe waren relativ konstant bis leicht rückläufig im Zeitverlauf. Insgesamt sind die ambulanten Hilfefälle seit 2017 etwas zurückgegangen. Ohne Berücksichtigung der UMA-Hilfen sind die ambulanten Hilfefälle seit 2017 auf konstantem Niveau.

Im stationären Bereich sind die Vollzeitpflege und die Heimerziehung die Hilfearten mit den meisten Fallzahlen. Die stationären Fallzahlen sind in 2020, trotz eines Rückgangs der Hilfen für UMA von 20 Hilfefällen, höher als in den Vorjahren 2017 bis 2019. Ohne Berücksichtigung der UMA-Hilfen sieht man eine deutliche Steigerung der stationären Hilfefälle, insbesondere bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII und den stationären Hilfen für junge Volljährige. Insgesamt sind die stationären Fallzahlen aber auch in 2020 vergleichsweise auf niedrigem Niveau.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

4.7.2.1 Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen/ die Jugendliche ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	7,20	0,21	4,48	8,32	29,45	68,43	25
Ambulante Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.649	2.779	6.735	8.326	10.571	14.556	24
Hilfefälle nach § 27 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII)	1,28	0,04	0,49	1,14	2,98	13,29	24

Der **Kreis Coesfeld** hat im Jahr 2020 für 37 Hilfefälle in flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII insgesamt Aufwendungen von rund 209.000 Euro verwendet. Diese Hilfeart stellt rund sechs Prozent der Hilfefälle HzE dar.

Je Hilfefall investiert der Kreis Coesfeld weniger Aufwendungen als die meisten anderen Kreise im Vergleich. Auch Einwohnerbezogen sind die Aufwendungen unterdurchschnittlich. Die Falldichte ist etwas über dem Median des Vergleiches angesiedelt. Auf die Aufwendungen je Fall wirkt sich im Kreis Coesfeld auch positiv aus, dass die Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden je Hilfefall vergleichsweise niedrig ist.

Die einwohnerbezogenen und fallbezogenen Aufwendungen sind seit 2017 angestiegen, die Fallzahlen hingegen relativ konstant bis rückläufig.

Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Beim Kreis Coesfeld weisen über 90 Prozent der beendeten Fälle in allen betrachteten Jahren kurze Laufzeiten bis 18 Monate auf. Im Jahr 2020 bildet der Kreis mit 94 Prozent der beendeten Fälle mit einer Laufzeit unter 18 Monaten den Maximalwert im Vergleich der Kreise. Hier wirken sich die Laufzeitbegrenzung der ambulanten Hilfen auf maximal 15 Monate und die Kostenhierarchie positiv aus.

4.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII (SPFH)

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	27,56	3,71	28,20	40,80	71,86	106	27
Ambulante Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.966	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Hilfefälle nach § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	4,62	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Der **Kreis Coesfeld** hat insgesamt rund 800.000 Euro für 134 Hilfefälle in SPFH aufgewendet. Die Hilfefälle der SPFH stellen rund 22 Prozent aller Hilfefälle HzE dar. Im Zeitverlauf sind Aufwendungen und Fallzahlen dieser Hilfeart von 2017 bis 2019 konstant bis rückläufig. In 2020 steigen sie dann deutlich an.

Insgesamt hat der Kreis Coesfeld Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren, die im Vergleich sehr niedrig sind. Die Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall des Kreises Coesfeld bilden in 2020 den Minimumwert. Im Zeitverlauf sind die Fallaufwendungen relativ konstant. Auf die Aufwendungen je Fall wirkt sich im Kreis Coesfeld auch positiv aus, dass die geleisteten Fachleistungsstunden je Hilfefall vergleichsweise niedrig sind.

Auch die Falldichte positioniert sich unterdurchschnittlich, so dass mehr als 50 Prozent der anderen Kreise eine höhere Falldichte ausweisen. Die Falldichte war in den Jahren 2017 bis 2020 im Kreis Coesfeld leicht steigend.

Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Beim Kreis Coesfeld weisen die beendeten Fälle in allen betrachteten Jahren zu 68 bis 78 Prozent kurze Laufzeiten bis 18 Monate auf. Im Jahr 2020 liegt der Kreis Coesfeld mit 68 Prozent der beendeten Fälle mit einer Laufzeit unter 18 Monaten deutlich über dem Median im Vergleich der Kreise. Hier wirkt sich die Laufzeitbegrenzung der ambulanten Hilfen auf maximal 15 Monate positiv aus.

4.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern /Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

- ➔ Das Jugendamt des Kreises Coesfeld favorisiert die Vollzeitpflege bei den Unterbringungen außerhalb der Familie. Da hierdurch kostenintensive Heimerbringungen vermieden werden, ist der gute Ausbau der Vollzeitpflege positiv zu bewerten. Durch intensive zusätzliche Unterstützung der Pflegefamilien sind die Fallaufwendungen erhöht.

Der **Kreis Coesfeld** hat im Jahr 2020 insgesamt rund 3,3 Mio. Euro für 161 Hilfefälle in Vollzeitpflege aufgewendet. Davon hatte der Kreis in 101 Hilfefällen einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern nach § 86 Abs. 6 SGB VIII. Die Aufwendungen und Fallzahlen sind seit 2017 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2020 werden im Kreis Coesfeld 26 Prozent der Aufwendungen HzE für Vollzeitpflege erbracht. Damit befindet sich der Kreis oberhalb des dritten Viertelwertes im Vergleich der Kreise.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	115	59,25	101	111	124	213	27
Anteil Aufwendungen nach § 33 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	26,15	9,68	14,40	16,43	20,58	43,99	27
Stationäre Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.680	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Hilfefälle nach § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	5,55	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27

Die Aufwendungen für Vollzeitpflege je Hilfefall befinden sich im Kreis Coesfeld oberhalb des dritten Viertelwertes im Vergleich der Kreise. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben fallbezogen niedrigere Aufwendungen für Vollzeitpflege. Die Falldichte § 33 SGB VIII liegt jedoch unterhalb des Median. Das führt insgesamt zu einwohnerbezogenen Aufwendungen, die sich durchschnittlich positionieren. Die Aufwendungen je Hilfefall und auch die Fallzahlen sind bei der Vollzeitpflege seit 2017 kontinuierlich steigend.

Eine hohe Fallzahl an Vollzeitpflege ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für Heimerziehung niedrig ausfallen. Dies ist beim Kreis Coesfeld der Fall. Es werden durch vermehrte Unterbringungen in Vollzeitpflege kostenintensive Heimerbringungen vermieden.

Kostenerstattungen nach § 86 Abs. 6 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	62,73	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23

Der Kreis Coesfeld hat einen hohen Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege, die er von anderen Jugendämtern durch Zuständigkeitswechsel übernommen hat und für die er einen Kostenerstattungsanspruch hat. Die Pflegefamilien im Kreis Coesfeld werden somit in hohem Umfang von auswärtigen Jugendämtern belegt, was schließlich zum Zuständigkeitswechsel und der Fallübernahme durch den Kreis Coesfeld führt.

Beim Kreis Coesfeld gibt es einen Spezialdienst für Vollzeitpflege (Pflegekinderdienst). Dieser ist in erster Linie für die Akquise, die Eignungsprüfung, Qualifizierung und die Fortbildung und Begleitung der Pflegeeltern zuständig. Der Pflegekinderdienst (PKD) ist bei einer Entscheidung über eine stationäre Unterbringung jüngerer Kinder immer in den Entscheidungsprozess eingebunden. Im weiteren Verlauf der Hilfestellung in Vollzeitpflege erfolgt die Hilfeplanung dann im PKD.

Der Kreis Coesfeld möchte möglichst viele Kinder in Pflegefamilien statt in Heimerziehung unterbringen. Er hat sich als Ziel gesetzt, die Gewinnung von Pflegefamilien weiter zu intensivieren. Es wird deshalb eine intensive Werbung und Akquise betrieben. Außerdem wird auf intensive Beratungen und Unterstützungen der Pflegefamilien Wert gelegt. Auch zusätzliche ambulante Hilfen werden bei Bedarf genutzt, um Kinder möglichst lange in der Pflegefamilie betreuen zu können. Zusätzlich werden bei Bedarf auch professionelle Pflegefamilien genutzt.

4.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

- ➔ Der Kreis Coesfeld nutzt die kostenintensive Heimerziehung in deutlich geringerem Umfang als andere Kreise. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus.

Der **Kreis Coesfeld** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	179	84,72	184	261	314	417	27

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	65.073	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle nach § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	2,76	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27

Im Jahr 2020 hat der Kreis Coesfeld insgesamt rund 5,2 Mio. Euro für 80 Hilfefälle in Heimerziehung aufgewendet. Das sind rund 41 Prozent der Aufwendungen und 13 Prozent der Hilfefälle HzE. Die Fallzahlen sind von 2017 bis 2019, aufgrund rückläufiger Hilfefälle für UMA, deutlich zurückgegangen. In 2020 sind sie dennoch wieder angestiegen. Gleiches gilt für die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII. Ohne Berücksichtigung der UMA waren die Fallzahlen von 2017 bis 2019 konstant, sind in 2020 dann jedoch deutlich angestiegen. Trotz der Steigerungen sind die Fallzahlen in Heimerziehung beim Kreis Coesfeld auf niedrigem Niveau.

Der Kreis Coesfeld hat im Jahr 2020 geringere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre und eine geringere Falldichte § 34 SGB VIII als mehr als 75 Prozent der anderen Kreise im Vergleich. Positiv auf die Falldichte wirken sich die kurzen Verweildauern bei den Heimunterbringungen aus. Beim Kreis Coesfeld hatten 64 Prozent der in 2020 beendeten Hilfefälle eine Laufzeit von bis zu zwölf Monaten. Mit diesem Anteil liegt das Kreisjugendamt Coesfeld im Vergleich zwischen drittem Viertelwert und Maximum.

Auch die Aufwendungen je Hilfefall sind im Kreis Coesfeld unterdurchschnittlich. Positiv auf die Aufwendungen wirkt sich aus, dass beim Kreis Coesfeld in 2020 kaum Auslandsunterbringungen in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII erfolgen. Diese sind häufig kostenintensiver als inländische Unterbringungen. Hinzu kommt, dass die Fallsteuerung bei Auslandsmaßnahmen schwieriger ist. Der Kreis vermeidet möglichst Auslandsunterbringungen. Sie stellen die absolute Ausnahme dar. Im Jahr 2020 gab es nur eine Unterbringung im Ausland eines jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII.

Bezüglich der Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit wird auf Abschnitt 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren verwiesen.

4.7.2.5 Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen

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

- Auch für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII hat der Kreis Coesfeld weniger Aufwendungen als die Mehrheit der Vergleichskreise. Dies liegt in erster Linie an niedrigen Fallzahlen. Die Aufwendungen und Fallzahlen sind seit 2017 relativ konstant. Das wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag HzE aus.

Der **Kreis Coesfeld** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	48,61	23,85	54,07	88,67	116	188	27
Aufwendungen nach § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.325	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.988	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	14.891	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Stationäre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	60.869	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	58,33	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Verhältnis abgelehnte ambulante Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	10,71	0,64	2,79	13,96	25,36	64,47	14
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	3,17	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	1,69	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26

Der Kreis Coesfeld hat im Jahr 2020 insgesamt 1,4 Mio. Euro für 92 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII erbracht. Davon waren rund 920.000 Euro und 84 Hilfefälle ambulante Hilfen. Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe machen insgesamt elf Prozent der Aufwendungen HzE aus. Die Hilfefälle nach § 35a SGB VIII bilden einen Anteil von rund 15 Prozent an allen Hilfefällen HzE.

Der Kreis Coesfeld hat je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im Jahr 2020 geringe Aufwendungen. Auch bei den Aufwendungen je Fall der ambulanten und stationären Eingliederungshilfen positioniert sich der Kreis unterdurchschnittlich. Die Falldichte § 35a SGB VIII insgesamt und für die Schulbegleitung/Integrationshilfe sind ebenfalls vergleichsweise gering, was insgesamt zu den niedrigen einwohnerbezogenen Aufwendungen bei dieser Hilfeart beiträgt.

Während in vielen Jugendämtern die Hilfefälle und Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII kontinuierlich steigen, hat der Kreis Coesfeld konstante bis sogar leicht rückläufige Entwicklungen im Zeitverlauf seit 2017 zu verzeichnen.

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

Der Kreis Coesfeld hat seine Arbeitsanweisung für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII aktuell überarbeitet. Hierin sind unter anderem die Prozesse der Hilfeplanung in Hilfefällen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII beschrieben. Die Abläufe sind textlich klar dargestellt. Es sind die beteiligten Personen und die Bearbeitungsreihenfolge beschrieben. Es gibt außerdem ein Dokument für die Diagnostik. Hierin sind die Arbeitsschritte bei der Diagnostik der Teilhabebeeinträchtigung dargestellt. Es gibt dazu eine Diagnosetabelle mit verschiedenen Kriterien und Bewertungen.

Die Prüfung der Zuständigkeit anderer Leistungsträger und die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung ist in der Arbeitsanweisung Eingliederungshilfe vorgesehen. Es sind Diagnosebögen für das soziale Umfeld auszufüllen. Außerdem wird ein standardisierter Fragebogen für die Stellungnahme der Schule verwendet.

Wenn ein ärztliches Gutachten über die seelische Störung vorliegt, wird die Teilhabebeeinträchtigung geprüft. Im Kreis Coesfeld prüft eine beauftragte Praxis für systemische Therapie und ambulante Erziehungshilfe, die selber keine Leistungen für Hilfefälle der Eingliederungshilfe für den Kreis Coesfeld erbringt, die Teilhabebeeinträchtigung. Die Praxis erstellt eine sachliche Beschreibung der Teilhabe. Es findet eine Hospitation in der Schule bzw. Klasse statt und die Beschäftigten der beauftragten Praxis führen Gespräche mit den Lehrerinnen und Lehrern. Zudem führen sie einen Hausbesuch bei der Familie durch. Inhaltlich betrachten die Beschäftigten die Persönlichkeit des Kindes, die Familie, die Alltagsbewältigung, die Kommunikation, das Sozialverhalten, die Freizeit und die Schule. Die pädagogische Diagnostik wird unter Beteiligung aller betroffenen Personen durchgeführt. Die Praxis erhält hierfür vom Jugendamt acht Fachleistungsstunden. Über das Ergebnis erstellt die beauftragte Praxis einen ausführlichen Bericht und geht darin intensiv auf die verschiedenen inhaltlichen Gesichtspunkte ein. Auf Basis dieser Diagnostik prüft das Jugendamt abschließend die Teilhabebeeinträchtigung. Es berücksichtigt dabei auch die schulfachliche Stellungnahme. Die Fachkraft des Spezialdienstes führt in jedem

Fall zusätzlich einen Hausbesuch bei der Familie durch. Hierbei bespricht sie die bisherigen Ergebnisse und klärt ggf. weitere Fragen. Danach entscheidet sie über die Teilhabebeeinträchtigung, erstellt die Vorlage für die kollegiale Beratung erstellt und führt das Hilfeplanverfahren durch.

Die Teilhabebeeinträchtigung wird beim Kreis Coesfeld intensiv geprüft. Wenn diese nicht vorliegt, lehnt das Jugendamt Anträge ab. Der Kreis Coesfeld hat bei den ambulanten Hilfen für Eingliederungshilfe im Jahr 2020 neun Anträge abgelehnt, da keine Teilhabebeeinträchtigung vorlag. Im Gegenzug gab es 92 laufende Hilfen, die der Kreis bewilligt hat.

Der Kreis Coesfeld hat einige Poolösungen, auch gemeinsam mit dem Sozialamt, installiert. Die Mehrheit der Hilfefälle für Integrationshilfe/Schulbegleitung wird allerdings in Einzelbetreuung versorgt. Wenn es sich anbietet, prüft der Kreis die Möglichkeit von Poolösungen.

Bei einer Poolösung werden mehrere Kinder in der Schule durch einen gemeinsamen Integrationshelfer betreut. Die Kinder sind haben nicht jeder einen eigenen, fest zugeordneten, Integrationshelfer, sondern ein Integrationshelfer betreut mehrere Kinder in einer Klasse oder Schule. Dadurch können Ausfälle durch Vertretungen leichter kompensiert werden. Außerdem sind bei dieser Lösung nicht mehrere Integrationshelfer gleichzeitig in den Klassen anwesend. Es wird aber für jedes Kind im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens die Teilhabebeeinträchtigung geprüft. Bei dieser Form von Poolösungen handelt es sich zudem um eine kostengünstigere Lösung. Der Kreis hat das Ziel formuliert, die Kosten für die Integrationshilfe/Schulbegleitung zu senken. Deshalb hat er die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung intensiviert und setzt nicht nur Fachkräfte als Integrationshilfen ein.

4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

- Die Aufwendungen und Fallzahlen für Hilfen für junge Volljährige sind im Kreis Coesfeld niedriger als bei den meisten anderen Kreisen. Zusätzliche Verfahrensstandards für diese Hilfen unterstützen die Steuerung.

Der **Kreis Coesfeld** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	296	123	436	514	620	1.033	27
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	21.477	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.933	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	34.309	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	22.075	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	58.094	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	13,79	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27
Hilfefälle § 41 SGB VII ambulant je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte ambulant § 41 SGB VII)	6,46	1,05	6,30	7,11	9,72	18,25	27
Hilfefälle § 41 SGB VII stationär je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte stationär § 41 SGB VII)	7,32	2,65	8,09	11,01	13,45	21,95	27

Beim Kreis Coesfeld wurden im Jahr 2020 für Hilfen für junge Volljährige rund 1,4 Mio. Euro für 64 Hilfefälle aufgewendet. Dies sind elf Prozent der Aufwendungen HzE und zehn Prozent der Hilfefälle HzE insgesamt. Davon betrafen rund 1,2 Mio. Euro die 34 stationären Hilfefälle. Die Aufwendungen und Fallzahlen sind leicht schwankend, aber im Zeitverlauf seit 2017 auf konstant niedrigem Niveau.

Die Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre positionieren sich günstig unterhalb des ersten Viertelwertes. Dies liegt beim Kreis Coesfeld vor allem an der niedrigen Falldichte. Diese ist sowohl insgesamt, als auch ambulant und stationär, niedrig.

Auch die fallbezogenen Aufwendungen sind insgesamt und auch ambulant und stationär günstig. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind niedrig, obwohl beim Kreis Coesfeld erhöhte fallbezogene Aufwendungen für Vollzeitpflege und Heimerziehung vorhanden sind. Das ist darin begründet, dass das Jugendamt des Kreises Coesfeld auch bei den jungen Volljährigen deutlich mehr Unterbringungen in Vollzeitpflege hat als andere Kreise. Durch den großen Kostenunterschied zwischen Vollzeitpflege und Heimerziehung wirkt sich dies positiv auf die stationären Aufwendungen insgesamt aus. Der eine Hilfefall in Auslandsunterbringungen im Jahr 2020 wirkt sich aufgrund niedriger Fallaufwendungen nicht erhöhend auf die stationären Aufwendungen aus.

Der Kreis hat für die jungen Volljährigen in seiner Arbeitsanweisung separate Verfahrensstandards vorgesehen.

Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens wird ein Bogen zur Selbsteinschätzung mit dem jungen Volljährigen erarbeitet, in dem er seine Selbständigkeit bewerten kann. Hierin geht es um Themen, wie zum Beispiel Eigenverantwortlichkeit, soziale Verhaltensweisen, alltagspraktische Kompetenzen, Persönlichkeitsentwicklung und Schule sowie Ausbildung. Anhand von vorgegebenen Kriterien wird der Stand der Selbständigkeit bewertet und daraus werden Ziele und Maßnahmen abgeleitet.

Hilfen nach § 41 SGB VIII werden in kürzeren Abständen fortgeschrieben. Nach dem Basishilfeplan erfolgt die erste Fortschreibung nach vier Monaten. Danach wird nach drei bis sechs Monaten erneut fortgeschrieben. Hilfeziel für die jungen Volljährigen ist nach Aussage des Jugendamtes immer die Verselbständigung. Hiernach sucht das Jugendamt auch die Träger speziell aus. Es gibt auch Jugendwohngruppen, die das Jugendamt bereits mit Jugendlichen ab 16 Jahre zur Verselbständigung belegt. Hiernach leitet es Schritt für Schritt in die Eigenverantwortung über und begleitet in der letzten Phase in einer eigenen Wohnung nur noch ambulant. In den Verfahrensstandards ist vorgesehen, dass ungefähr ein Jahr vor dem geplanten Hilfeende Kontakt mit anderen Sozialleistungsträgern aufgenommen wird, damit ggf. eine Überleitung in andere Hilfesysteme erfolgen kann. Außerdem kooperiert das Jugendamt mit der Bundesagentur für Arbeit und es werden Berufsorientierungsmaßnahmen gewährt.

4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

- ➔ Die Belastungen durch Aufwendungen der Hilfen für UMA sind seit 2017 stark rückläufig. Dem Kreis Coesfeld ist es gelungen, die UMA kostengünstig zu betreuen.

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

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	20.193	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,66	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Hilfefälle HzE für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Fall-dichte HzE für UMA)	1,21	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Im Jahr 2020 hat der Kreis Coesfeld rund 700.000 Euro für 35 Hilfefälle für UMA aufgewendet. Davon waren 46.700 Euro ambulante und 660.000 Euro stationäre Aufwendungen. Es gab acht ambulante und 27 stationäre Hilfefälle. Seit 2017 sind die Aufwendungen um 64 Prozent und

die Hilfefälle um 50 Prozent zurückgegangen. Die Belastung durch Hilfen für UMA ist somit deutlich geringer geworden.

Der Kreis Coesfeld hat eine Falldichte für UMA im Bereich des Median und sehr günstige Aufwendungen je Hilfefall. Aufgrund der insgesamt niedrigen Zahl an Hilfefällen HzE ist der Anteil der Hilfefälle für UMA trotz durchschnittlicher Falldichte erhöht. Insgesamt ist die Auswirkung auf den Kreishaushalt in Coesfeld geringer als bei anderen Kreisen mit weiter rückläufiger Tendenz.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Das Kreisjugendamt hat bereits viele Auswertungen und Maßnahmen eines guten Fachcontrollings installiert. Ein Berichtswesen, in dem die Auswertungen zusammengefasst werden, gibt es bislang nicht.	152	E1	Das Jugendamt sollte sein Fachcontrolling durch weitere trägerbezogene Auswertungen ergänzen. Alle Auswertungen des Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen zusammengefasst werden.	154
Verfahrensstandards					
F2	Die WiJu prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt in schwierigen Fällen durch die WiJu und in allen anderen Fällen durch den ASD. Hierbei gibt es immer eine enge Abstimmung zwischen ASD und WiJu. Schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen sowie der Zuständigkeit gibt es nicht.	160	E2	Der Kreis Coesfeld sollte schriftliche Standards für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen in die Arbeitsanweisung aufnehmen. In diesem Zusammenhang sollte auch schriftlich geregelt werden, in welchen Fällen die Zuständigkeitsprüfung durch die WiJu erfolgen soll.	160
F3	Es finden jährliche stichprobenhafte Kontrollen der Akten durch die Teamkoordination statt. Diese werden bislang nicht protokolliert. Technische Plausibilitätsprüfungen erfolgen teilweise über die Fachsoftware. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.	22	E3	Die jährlichen Aktenprüfungen durch die Teamkoordinationen sollten standardisiert und protokolliert werden. Außerdem sollten stichprobenhaft auch prozessunabhängige Kontrollen installiert werden.	161
Personaleinsatz					
F4	Das Jugendamt plant seinen Personalbedarf anhand der Fallbelastung ohne dabei einen konkreten Richtwert der Bearbeitung zu verwenden. Eine detaillierte Personalbemessung ist nicht erfolgt. Kurzfristige Fluktuationen können durch eine Springerstelle aufgefangen werden. Für die Einarbeitung neuer Fachkräfte wurde ein Konzept entwickelt.	162	E4	Der Kreis Coesfeld sollte zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung zukünftig ein Verfahren zur Personalbemessung entwickeln und nutzen.	163

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes zum 31.12. nach IT.NRW 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	136.122	136.551	137.122	137.672
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	24.458	24.221	24.313	24.366
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	29.582	29.222	29.216	29.008
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	5.124	5.001	4.903	4.642

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	12.309.468	11.417.954	11.303.847	12.732.384
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	416	391	387	439
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.983	18.298	19.356	20.603
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	2.604.916	2.450.975	2.323.840	2.543.585
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.617	6.904	7.239	7.593
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	9.704.552	8.966.979	8.980.007	10.188.799
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	35.418	33.334	34.145	36.003
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	20,82	21,35	19,99	21,30
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	55,52	56,89	54,97	54,21
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	56,20	61,71	65,02	62,54

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	129.146	140.399	198.247	208.996
Hilfefälle	39	40	32	37
Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall	3.311	3.510	6.195	5.649
Hilfefälle § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 SGB VIII)	1,32	1,37	1,10	1,28
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	717.802	668.893	675.849	799.463
Hilfefälle	126	129	116	134
Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall	5.697	5.185	5.826	5.966
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	4,26	4,41	3,97	4,62
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	215.837	144.351	68.668	270.122
Hilfefälle	5	4	3	5
Aufwendungen § 32 SGB VIII je Hilfefall	43.167	36.088	22.889	54.024
Hilfefälle § 32 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 32 SGB VIII)	0,17	0,14	0,10	0,17
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.594.037	2.773.641	3.058.344	3.329.525

Hilfefälle	142	153	157	161
Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall	18.268	18.128	19.480	20.680
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	4,80	5,24	5,37	5,55
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	5.457.812	4.508.689	4.853.280	5.205.814
Hilfefälle	90	74	72	80
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall	60.642	60.928	67.407	65.073
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	3,04	2,53	2,46	2,76
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.572.561	1.405.465	1.286.270	1.409.944
Hilfefälle	100	94	89	92
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall	15.726	14.952	14.452	15.325
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	3,38	3,22	3,05	3,17
Amb. Aufwendungen § 35a SGB VIII Integrationshelfer je Hilfefall	15.976	14.317	15.000	14.891
Hilfefälle § 35a SGB VIII Integrationshelfer je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer)	1,96	2,12	1,85	1,69
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.404.897	1.547.065	960.629	1.374.499
Hilfefälle	62	76	62	64
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall	22.660	20.356	15.494	21.477
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	12,10	15,20	12,65	13,79
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				

Aufwendungen für UMA in Euro	1.965.609	1.491.485	970.624	706.771
Hilfefälle	70	59	42	35
Aufwendungen für UMA je Hilfefall	28.080	25.279	23.110	20.193
Hilfefälle UMA je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte UMA)	2,37	2,02	1,44	1,21

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld 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 Kreis Coesfeld vor große Herausforderungen.

Derzeit hat der Kreis Coesfeld noch Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen, die langfristig prognostizierten Gesamtbevölkerungszahlen werden jedoch wieder 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 Kreises Coesfeld enthält eine Übersicht über die Pflegeangebote, die Entwicklungen und die sich daraus ergebenden erforderlichen Maßnahmen, um die Versorgungsstruktur zu sichern. Die kreisangehörigen Kommunen werden an der Pflegeplanung intensiv beteiligt.

Das stationäre Angebot war bisher größer als der Anteil der älteren Bevölkerung. Hier vollzieht sich jedoch im Kreis Coesfeld ein Wandel. Besonders im stationären Bereich übersteigt die Nachfrage zunehmend das Angebot. Die erhöhten Bedarfe bezüglich ambulanter Wohngemeinschaften und weiterer stationärer Angebote entstehen, da auch pflegebedürftige Menschen aus dem Umland die Angebote im Kreis Coesfeld wahrnehmen. Die Nachfrage wird durch die älter werdende Bevölkerung weiter steigen. Dies erschwert die **Steuerungsleistung** des Kreises Coesfeld. Eine vorgeschaltete Pflegeberatung vor der Heimaufnahme ist häufig nicht möglich, da freiwerdende Plätze unverzüglich belegt werden.

Der Kreis Coesfeld hat viele stationäre und einen geringen Anteil ambulanter Leistungsempfänger. Dies wirkt sich belastend auf den Kreishaushalt aus. Zumal sich aufgrund **ambulanter**

Wohngemeinschaften die Aufwendungen je Leistungsbezieher für ambulante und stationäre annähern. Diese Pflegeform ist beinahe so kostenintensiv wie die stationäre Pflege.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der **Unterhaltserträge** zu verzeichnen, die den Haushalt des Kreises Coesfeld bisher entlastet haben. In der Vergangenheit sind hier hohe Erträge generiert worden. Die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen und der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche steht aber weiterhin im Fokus und die Erträge liegen über dem Durchschnitt der anderen Kreise.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW¹¹),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

Nicht erfasst werden die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Hilfe zum Lebensunterhalt.

Ziel der Prüfung ist es, auf eventuelle Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungsmechanismen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten. Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den Kreisen in NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

¹¹ Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

5.3 Demografische Entwicklung

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.

Zu den nicht steuerbaren Faktoren in der Hilfe zur Pflege zählen die Bevölkerungsentwicklung (Prognosen der Zunahme der älteren Bevölkerung, familiäre Entwicklungen), die sozialen Strukturen (SGB II-Quote, Kaufkraft, Arbeitslosenquote) und die gesetzlichen Entwicklungen (Pflegestärkungsgesetze I bis III, Angehörigen-Entlastungsgesetz usw.).

Bevölkerungsstruktur 2020 und 2040

Kennzahl	Kreis Coesfeld	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	31,73	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	14,63	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	6,48	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	25,34	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	21,83	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	10,62	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

*Quelle IT.NRW, Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres

Die Bevölkerungsentwicklung zeigt, dass im **Kreis Coesfeld** in 2020, aber auch in der Prognose 2040, die Anteile der in Frage kommenden Pflegepersonen weiter sinken wird, während die Anteile der älteren und hochbetagten Menschen steigen. Insgesamt hat der Kreis Coesfeld Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen, insbesondere bei den jüngeren Altersgruppen. Dies setzt sich laut Prognose von IT.NRW bis 2025 fort, bis 2040 werden die Bevölkerungszahlen voraussichtlich wieder auf den Stand von 2019 sinken.

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. Auch wenn im Vergleich zu den anderen Kreisen der Anteil der potenziellen pflegenden Personen hoch ist. Ein weiteres Risiko für die gesamte pflegerische Versorgung ist der zunehmende Fachkräftemangel im Pflege-sektor. 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 in der Hilfe zur Pflege führen.

Der Kreis Coesfeld beschäftigt sich in der Pflegebedarfsplanung mit der Entwicklung der Bevölkerung und stellt so die Verknüpfung zu dem Thema Alter und Pflege her. Einen kreisweiten aktuellen Demografiebericht gibt es nicht. Die Bevölkerungsentwicklung wird bei den relevanten Themenbereichen der einzelnen Fachdienste, wie z.B. in der Hilfe zur Pflege berücksichtigt. Im Kommunalen Integrationszentrum (KI) des Kreises Coesfeld wird u. a. der Themenschwerpunkt Integration aufgegriffen.

Die Netzwerkarbeit ist ein wesentlicher Bestandteil der pflegerischen Versorgungsstruktur. Aktuell ist der Verein „Pflege im Kreis Coesfeld-viele Partner-ein Gesicht e.V.“ gegründet worden. Das Ziel ist die Altenhilfe mit dem öffentlichen Gesundheitswesen zu verknüpfen. Mitglieder sind u. a. die ortsansässigen Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen. Die Zusammenarbeit in Form eines Überleitungsmanagements ist ein zentraler Punkt des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Der Kreis Coesfeld hat im Maßnahmenkatalog der Pflegeplanung den Verbesserungsbedarf im Überleitungsmanagement erkannt. 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.

In den kommenden Jahren muss sich der Kreis Coesfeld 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 Kreis Coesfeld hat für sich strategische Leitziele formuliert. Die Weiterentwicklung als familienfreundlicher Kreis umfasst u.a. die Fortführung von stationären Angeboten und Intensivierung von ambulanten Pflegeangeboten sowie den alternativen Wohnformen.

Der Fachkräftemangel in der Pflege wird sich zukünftig verschärfen. Das hat zur Folge, dass insbesondere im ambulanten Pflegebereich die Bedarfe nicht vollständig und zeitnah gedeckt werden können. Es besteht das Risiko, dass neue Patienten und Patientinnen nicht mehr von den ambulanten Diensten aufgenommen werden können. Die Folge wird sein, dass die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht mehr gewährleistet ist. Nach Angaben des Kreises Coesfeld ist es bereits zu Situationen gekommen, dass die ambulante Versorgung zeitnah nicht mehr garantiert werden konnte und Wartezeiten entstanden sind. Eine vorzeitige Heimaufnahme für den pflegebedürftigen Menschen wird dadurch wahrscheinlich. Aber auch in der stationären Versorgung fehlen zunehmend Pflegefachkräfte, so dass es dort ebenfalls zu Engpässen kommen kann. Es fehlt das Personal, um die Pflegebedürftigen zu betreuen, so dass nicht alle Betten belegt werden können. Um die Versorgung der Pflegebedarfe auch zukünftig weiter zu gewährleisten, ist der Kreis Coesfeld von gesamt- und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen abhängig. Weitere Erläuterungen hierzu sind unter dem Kapitel 5.6.1.1 Pflegelandschaft aufgeführt.

Der Kreis Coesfeld beschäftigt sich in der Arbeitsgruppe des Kreistages mit den Themen und unterschiedlichen Ansätzen bezüglich des Fachkräftemangels. Zu dem Thema werden vielfältige Projekte, wie z.B. „Kein Abschluss ohne Abschluss“ durchgeführt. Inhalt ist hier, die Gesundheitsberufe zu bewerben.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem 7. Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen ab. Indikatoren hierfür sind zum einen die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner, die Arbeitslosenquote und die Armutsquote. Eine integrierte Sozialplanung unterstützt dabei, kleinräumig Armutslagen bzw. soziale Unterschiede zu ermitteln und passgenaue Lösungsansätze zu finden.

Eine Sozialplanung findet im Kreis Coesfeld statt und ist organisatorisch dem Dezernat II für Arbeit und Soziales, Schule und Kultur, Jugend und Gesundheit zugeordnet. Die Sozialplanung verzahnt Themen wie den demografischen Wandel, allgemeine Lebenslagen, Armut und gesellschaftliche Entwicklungen und stellt ein zusätzliches wichtiges Steuerungselement u.a. für die Hilfe zur Pflege dar. Die derzeitige Sozialplanung bezieht sich auf eine Fachplanung Soziales, da laut Angaben des Kreises Coesfeld die Zeitanteile für eine ämterübergreifende Betrachtung zu gering sind. Eine kreisweite Zusammenführung der Fachplanungen bzw. Beteiligung der unterschiedlichen Abteilungen (Gesundheit, Soziales, Jugend) und der kreisangehörigen Kommu-

nen an einer integrierten Sozialplanung ergibt Synergieeffekte. Die Bedarfe und Angebote unterschiedlichster Lebenslagen werden so erkannt, um daraus passgenaue wirksame Maßnahmen zu entwickeln.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte die Sozialplanung weiter ausbauen.

Die Sozialplanung kann dann nicht nur die fachliche Steuerung der Hilfe zur Pflege unterstützen, sondern vernetzt die Fachplanungen ämterübergreifend über alle sozialpolitischen Themen. Gleichzeitig kann sie durch die sozialräumliche Betrachtung eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen bilden. So können Synergien mit der Pflegeplanung entstehen, da Daten und Erkenntnisse gemeinsam genutzt werden können. Derzeit stellt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalens Fördermittel für die Jahre 2022 – 2024 des Landes bereit, um die Initiierung sowie den Ausbau einer integrierten, strategischen Sozialplanung in Kreisen, kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu unterstützen.

Ein weiterer Risikofaktor für die gesamte pflegerische Versorgung ist die steigende Anzahl der Leistungsbezieher nach dem 4. Kapitel des SGB XII außerhalb von Einrichtungen (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Von 2017 auf 2020 ist die Anzahl der Leistungsbezieher im Kreis Coesfeld um rund 17 Prozent gestiegen. Absolut sind es 574 Leistungsbezieher mehr. Dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf soziale Leistungen angewiesen sein, da die Versorgung aus eigenen Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden kann.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis und Organisationsform in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. So nimmt der Kreis Coesfeld die Aufgabe der Hilfe zur Pflege seit 2004 vollumfänglich mit eigenem Personal wahr. Eine Delegation an die kreisangehörigen Kommunen besteht lediglich für das 3. und 4. Kapitel des SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Bezogen auf die Hilfe zur Pflege haben derzeit noch acht Kreise in NRW die ambulante Hilfe zur Pflege auf ihre kreisangehörigen Kommunen delegiert. Ein Kreis hat zusätzlich die stationäre Hilfe zur Pflege delegiert.

Die Pflege- und Wohnberatung wird durch den Kreis Coesfeld für die kreisangehörigen Kommunen durchgeführt.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Kreis Coesfeld 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	1,43	1,42	1,81	1,64	1,12

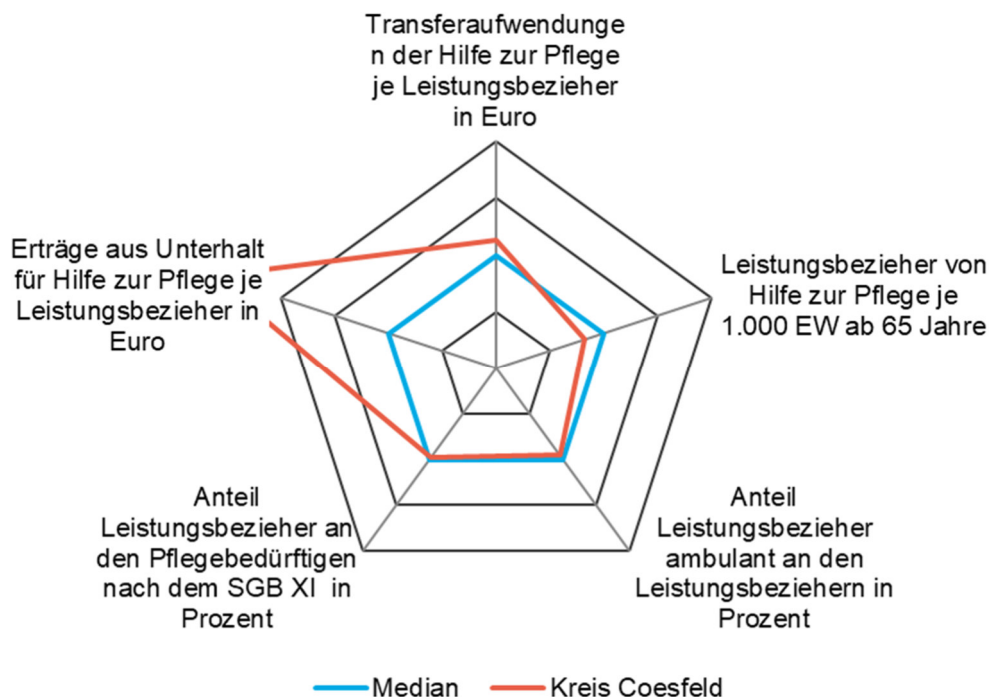
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	15,50	16,30	16,22	17,65	18,27
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	14,07	14,88	14,41	16,00	17,15
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	20.580	24.095	23.292	24.664	25.729
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	322	333	316	344	360

Der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege absolut steigt im Zeitverlauf an. Der Fehlbetrag wird mit beeinflusst durch die Bildung von Rückstellungen sowie eine Nachzahlung im Zuge einer verlorenen Klage in den ambulanten Hilfen. Im Vergleich zu der überörtlichen Prüfung der gpaNRW mit dem Vergleichsjahr 2009 lag der Fehlbetrag noch bei 174 Euro je Einwohner über 65 Jahre. Bezogen auf den Leistungsbezieher ist ein Ergebnis von 9.267 Euro erreicht worden. Die Entwicklungen im Einzelnen werden im Folgenden Kapitel Einflussfaktoren des Fehlbetrages analysiert.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises im Verhältnis zum Index dar.

Dabei bildet ein Wert des Kreises außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar.

Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregeltes Hilfeverfahren, unterstützt durch Pflegefachkräfte.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal.
- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.
- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Auch gesetzliche Änderungen haben Auswirkungen auf den Fehlbetrag, so die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I - III und die Pflegereform. Diese ist im 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 Kreis Coesfeld 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.

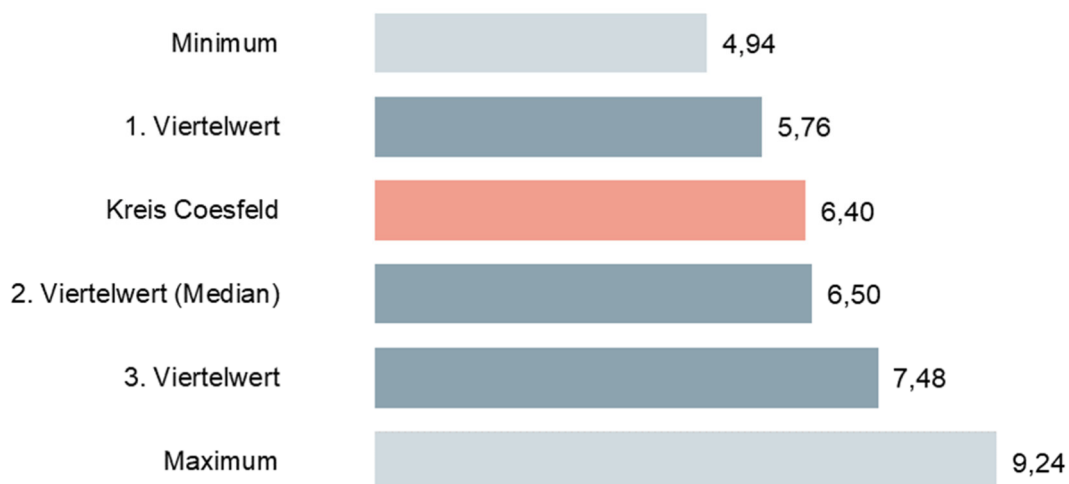
Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

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

- ➔ Der Kreis Coesfeld ermittelt eine eigene Pflegequote anhand der Daten des SGB XI.
- ➔ Der Anteil der Leistungsbezieher des SGB XI an den Leistungsbeziehern, die zusätzlich Hilfe zur Pflege erhalten, liegt im Kreis Coesfeld am Median.

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



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

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



Der **Kreis Coesfeld** liegt mit dem Anteil von Leistungsbeziehern des SGB XI, die zusätzlich Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, am Median. Der Kreis beziffert die Anzahl der Nicht-Versicherten auf zehn, so dass diese das Ergebnis nur geringfügig beeinflussen. Die Kennzahl ist ein Indikator dafür, inwieweit die Leistungen aus der Pflegeversicherung ausreichen, um die Pflegebedarfe der Mehrheit der pflegebedürftigen Menschen im Kreis Coesfeld 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 Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen 2020 ist die Kaufkraft im Kreis Coesfeld überdurchschnittlich bei der geringsten SGB II-Quote. Das könnte eine Ursache dafür sein, dass auch bei Pflegebedürftigkeit im Alter weniger Leistungen aus dem SGB XII in Anspruch genommen werden müssen. Demgegenüber steht nach Angaben des Kreises, dass durch die ländliche Struktur teilweise eher geringe Renten bezogen werden, durch die Tätigkeit in der Landwirtschaft und das damit verbundene klassische Familienmodell der jetzt pflegebedürftigen Generation.

Ein niedriger Anteil an Leistungsbeziehern an den Pflegebedürftigen des SGB XII bedeutet aber auch, dass dem Kreis viele pflegebedürftige SGB XI-Bezieher noch nicht bekannt sind. Um diesen Personenkreis rechtzeitig bezüglich möglicher Heimaufnahmen beraten zu können, rücken die präventiven Angebote, wie z. B. die Pflege- und Wohnberatung in den Vordergrund. Die ambulante Quote verdeutlicht die Problematik. Der Anteil der ambulanten Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege ist beim Kreis Coesfeld mit knapp elf Prozent vergleichsweise gering. Der ambulante Pflegebedarf wird hauptsächlich durch die Pflegeversicherung gedeckt. Bei einer anstehenden stationären Unterbringung aus der Häuslichkeit heraus, ist dieser Personenkreis für den Kreis schwer zu erreichen. Präventive und beratende Angebote müssen für pflegende Angehörige und Betroffene frühzeitig bekannt und leicht zugänglich sein.

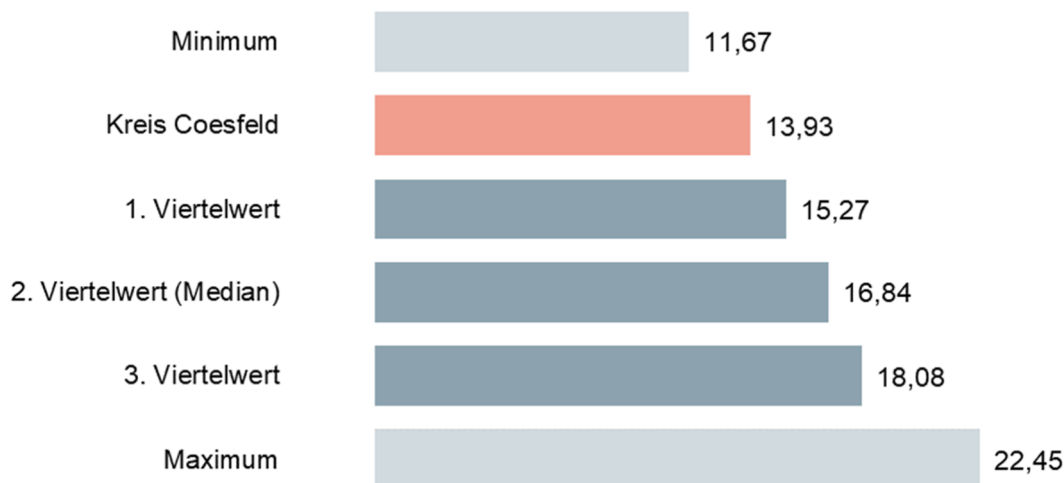
Der Kreis Coesfeld führt die Pflege- und Wohnberatung für die kreisangehörigen Kommunen durch. So wird versucht, rechtzeitig beratend an den potentiellen Personenkreis der Pflegebedürftigen heranzutreten. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel 5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung. Gleichzeitig werden in der Pflegebedarfsplanung des Kreises die Pflegequoten des SGB XI anhand der Bevölkerungsdaten (eigene Berechnung) abgebildet und fließen in zukünftige Betrachtungen mit ein.

5.4.2.2 Leistungsdichte

➔ Der Kreis Coesfeld weist eine geringe Leistungsdichte auf.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



In der überörtlichen Prüfung 2009 lag noch die Leistungsdichte für den **Kreis Coesfeld** noch bei 19. Die abnehmende Tendenz zeigt sich auch in den betrachteten Vergleichsjahren von 2017 bis 2019, mit einem leichten Anstieg in 2020. Ursächlich ist hier die stationäre Leistungsdichte.

Entwicklung der Leistungsdichte Kreis Coesfeld 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher HzP je 1.000 EW ab 65 Jahre	15,64	13,81	13,56	13,93	13,98
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,06	1,67	1,37	1,47	1,46
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	12,59	12,14	12,20	12,46	12,52

Die höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung durch die Pflegestärkungsgesetze haben dazu geführt, dass die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen ab 2017 beim Kreis zurückgegangen. Seit 2018 hat der Kreis Coesfeld rund 65 ambulante Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege. Die stationären Leistungsbezieher sind in den Vergleichsjahren gestiegen, von 550 in 2017 bis auf 597 in 2021.

Im Jahr 2021 liegt der Median des interkommunalen Vergleichs der Leistungsdichte je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre bei 16,63.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020 und 2021

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020	1,47	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020	12,46	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre 2021	1,46	0,90	1,62	1,92	2,75	6,33	17
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre 2021	12,52	9,49	13,51	14,82	15,90	18,40	16

Die Leistungsdichte steht 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.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

➔ Der Kreis Coesfeld hat hohe Aufwendungen je Leistungsbezieher. Einzeleffekte beeinflussen die Höhe der Transferaufwendungen, aber auch die Zunahme ambulanter Wohngemeinschaften sowie hohe Heimkosten tragen dazu bei.

➔ Feststellung

Die Heimnotwendigkeit wird ab dem Pflegegrad 3 vorausgesetzt.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Der **Kreis Coesfeld** hat hohe Aufwendungen je Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege. Das Ergebnis wird mit beeinflusst durch hohe Rückstellungen. Diese belaufen sich in 2020 auf rund 300.000 Euro. Das Herausrechnen des Betrages führt zu einem Wert von 12.078 Euro je Leis-

tungsbezieher. Zusätzlich ist in 2020 eine Nachzahlung aufgrund eines Klageverfahrens für einen ambulanten Fall enthalten. Im Vergleichsjahr 2009 (gpa-Prüfung) beliefen sich die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher auf 9.654 Euro.

Unterschiede sind bei der differenzierten Betrachtung der ambulanten und stationären Transferaufwendungen zu erkennen:

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	11.380	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	12.675	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Die ambulanten und stationären Transferaufwendungen je Leistungsbezieher nähern sich zunehmend an. Diese Veränderung führt dazu, dass sich ein hoher Anteil ambulanter Hilfen zur Pflege nicht mehr begünstigend auf die Transferaufwendungen gesamt auswirkt. In der überörtlichen Prüfung 2009 erreichte der Kreis Coesfeld bei den ambulanten Hilfen noch 5.574 Euro und bei den stationären Hilfen 11.073 Euro je Leistungsbezieher.

In 2021 stellt sich der interkommunale Vergleich wie folgt dar:

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher 2021

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher	13.503	10.441	11.432	12.095	12.348	13.503	14
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	10.763	6.478	7.570	8.933	10.737	12.019	17
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	13.822	10.877	12.263	12.582	12.844	13.822	15

In den Vergleichsjahren werden die steigenden Aufwendungen je Leistungsbezieher deutlich.

Entwicklung der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher in Euro	9.506	10.480	11.226	12.538	13.503
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	5.303	7.772	7.477	11.380	10.763
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	10.526	10.852	11.645	12.675	13.822

Der Sprung der ambulanten Hilfe zur Pflege von 2019 auf 2020 ist auf die bereits erwähnte Nachzahlung und teure Einzelfälle zurückzuführen. Insbesondere der kostenintensive Bedarf bei mehreren Fällen beeinflusst die ambulanten Transferaufwendungen, da die absolute Zahl mit rund 67 Leistungsbeziehern in 2020 anteilig gering ist (s. ambulante Quote).

Die anwachsende Anzahl der ambulanten Wohngemeinschaften (24-Stunden-Betreuung) ist zusätzlich für die deutlich steigenden Aufwendungen im ambulanten Bereich verantwortlich. Der Anteil von Leistungsbeziehern, die in ambulanten Wohngemeinschaften untergebracht sind, liegt in 2020 bei 15 Prozent. Waren es 2017 noch sechs betreute Personen, sind es in 2020 bereits zehn mit steigender Tendenz in den folgenden Jahren.

Der Kreis Coesfeld hat in 2020 mit drei, für die 24-Stunden-Betreuung zuständigen Pflegeanbietern, eine Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung auf der Grundlage des § 75 SGB XII abgeschlossen. Inhalte sind die personellen, baulichen und fachlichen Qualitätskriterien sowie eine vereinbarte monatliche Betreuungspauschale für die Rund-um-die-Uhr-Betreuung. In weiteren ambulanten Wohngemeinschaften wird mit den Betroffenen selbst eine Vereinbarung geschlossen. Der Kreis Coesfeld hat für die Finanzierung der ambulanten Wohngemeinschaften eigene Kriterien festgelegt. Es werden Betreuungspauschalen finanziert oder auch individuelle Bedarfsberechnungen zugrunde gelegt.

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.

Bei den stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher ist im Kreis Coesfeld in den Vergleichsjahren ein Anstieg zu erkennen, der sich mit den gestiegenen Kosten eines Heimplatzes erklären lässt (Tarifsteigerungen, Investitionskosten usw.).

Der unter Kapitel 5.4.2 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 unmittelbar auf die zu gewährende stationäre Hilfe zur Pflege auswirken.

Ein weiterer beeinflussender Faktor für die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen ist der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Da die Kaufkraft im Kreis Coesfeld als hoch einzustufen ist, bei gleichzeitig geringer SGB II-Quote, ist das Einkommensniveau der Bevölkerung ein eher begünstigender Faktor.

Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Juli 2021 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE des Kreises Coesfeld im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 1.012 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 Kreis Coesfeld bei rund 2.049 Euro liegt. Der Durchschnitt im Gebiet des LWL beträgt rund 1.976 Euro. Das Preisniveau der Heime ist daher im Kreis Coesfeld vergleichsweise hoch.

Dass die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher deutlich über dem Median liegen, kann auch daran liegen, dass bei geringeren Einkommen sich der benötigte Zuschuss durch Sozialleistungen erhöht. Ein geringes Rentenniveau kann hier eine Rolle spielen. Zudem gibt es im Kreis Coesfeld mehrere Eingliederungshilfeeinrichtungen, die im Vergleich zu einer klassischen stationären Einrichtung teurer sind. Wird für den Bewohner bzw. Bewohnerin die Eingliederungshilfe zu einer Pflegeleistung und benötigt Hilfe zur Pflege, verursacht dies höhere Eigenanteile.

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 für 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. Die meisten stationären Leistungsbezieher sind im Pflegegrad 3 zu finden. Die Heimnotwendigkeit bei Pflegegrad 2 wird im Kreis Coesfeld durch Pflegefachkräfte geprüft. Ab dem Pflegegrad 3 wird davon ausgegangen, dass die Heimnotwendigkeit vorliegt. Aufgrund des Mangels an Pflegeplätzen gestaltet sich für den Kreis Coesfeld die Zugangssteuerung mit vorheriger Beratung bei Heimaufnahme schwierig. Freiwerdende Pflegeplätze werden umgehend belegt, teilweise auch aus anderen Regionen.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte untersuchen, ob die Prüfung der Heimnotwendigkeit auch für den Pflegegrad 3 relevant sein könnte bzw. ob eine zusätzliche Festsetzung einer Altersgrenze sinnvoll ist.

Für die ambulanten Leistungsbezieher im Kreis Coesfeld konnten die Pflegegrade vollständig zugeordnet werden. 22 Prozent der ambulanten Leistungsbezieher haben in 2020 einen Pflegebedarf, der den Pflegegraden 4 und 5 zuzuordnen ist. Zeichnet sich ab, dass eine Betreuung in einer ambulanten Wohngemeinschaft erfolgt, prüfen die Pflegefachkräfte ebenfalls die Notwendigkeit. Dies ist Bestandteil der Vereinbarung mit den Anbietern. Entsteht der Leistungsanspruch auf Hilfe zur Pflege erst nach der Aufnahme in einer Pflegewohngemeinschaft, entfällt die Möglichkeit der vorgeschalteten Beratung, ähnlich wie bei der Heimaufnahme.

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 Kreis Coesfeld beantragt. In 2020 sind für den Kreis ambulante Investitionskosten in Höhe von 1.041.319 Euro zzgl. der ambulanten Transferaufwendungen von 774.084 Euro, insgesamt also 1.815.403 Euro entstanden.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegewohnngeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegewohnngeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegewohnngeld je Leistungsbezieher Pflegewohnngeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohnngeld je Leistungsbezieher Pflegewohnngeld in Euro	7.843	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Die Aufwendungen für Pflegewohnngeld im Kreis Coesfeld sind vergleichsweise hoch. Auf den Einwohner über 65 Jahre bezogen wird ebenfalls ein Wert am 3. Viertelwert erreicht. In der Prüfung 2009 betrug das Pflegewohnngeld je Leistungsbezieher 6.763 Euro.

Aufwendungen für Pflegewohnngeld je Leistungsbezieher Pflegewohnngeld in Euro Kreis Coesfeld 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
7.861	7.731	7.771	7.843	6.943

Das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher verändert sich in den Vergleichsjahren bis 2020 kaum. In 2021 sinkt das Pflegewohngeld. Eine Ursache könnte sein, dass die Anzahl der Pflegewohngeldselbstzahler zurückgegangen, während der Pflegewohngeldbezug mit Sozialhilfe deutlich gestiegen ist.

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 Kreises Coesfeld haben die Einrichtungen die Modernisierungsanforderungen umgesetzt. Lediglich eine Einrichtung hat die Modernisierungen auf die geänderten baulichen Mindestvorgaben (Einzelzimmerquote) nicht rechtzeitig vorgenommen und so keinen Anspruch auf Pflegewohngeld. Zwei Einrichtungen haben auf das Pflegewohngeld verzichtet. Insgesamt handelt es sich um 30 Plätze. Eine Verschiebung der Finanzierung von Investitionskosten zu Lasten der Sozialhilfe gibt es im Kreis Coesfeld daher nur im geringen Ausmaß.

Die Höhe des Pflegewohngeldes ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegewohngeld. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

5.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus. In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des **Kreises Coesfeld** und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. Die ambulante Quote liegt in 2020 bei 10,58, während der Median bei 11,05 liegt.

Entwicklung der ambulanten Quote Kreis Coesfeld 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
19,53	12,08	10,07	10,58	10,39

Wie im Kapitel 5.4.2.1 „Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ dargestellt, ist die Steuerung im vorpflegerischen Bereich erschwert. Die niedrige ambulante Quote zeigt, dass rund 89 Prozent der Bezieher von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen versorgt werden. Für den Träger der Sozialhilfe ist es schwieriger geworden, den

Personenkreis, der von der ambulanten Pflege in den stationären Bereich wechselt, zu erreichen.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

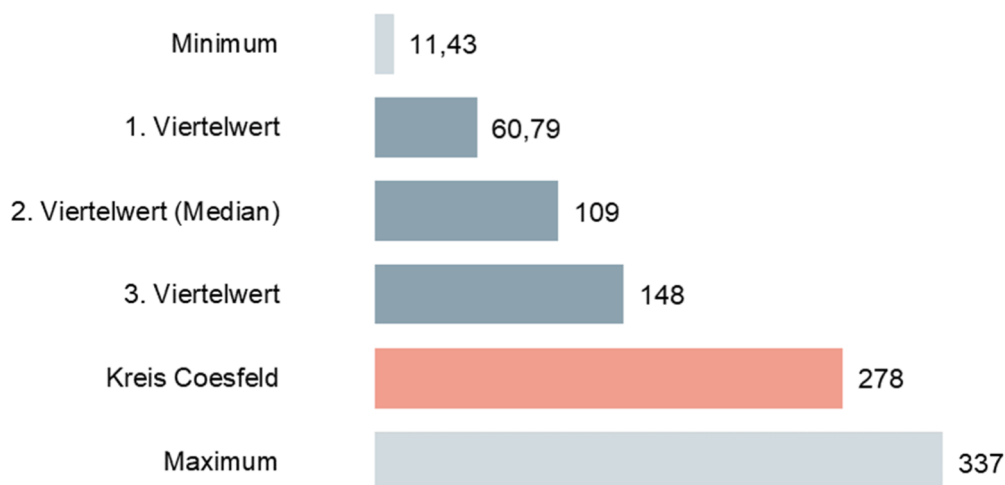
- ➔ Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der Unterhaltserträge zu verzeichnen. Dies belastet den Haushalt des Kreises Coesfeld, da bisher hohe Unterhaltserträge erzielt werden konnten.
- ➔ Der Kreis Coesfeld erzielt hohe Erträge bei der stationären Hilfe zur Pflege aus den privatrechtlichen Ansprüchen. Aufgrund ihres hohen Fachwissens trägt die spezialisierte Sachbearbeitung dazu bei.

Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden können. 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 2020



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



Erträge aus Unterhalt für HzP stationär 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	311	15,26	72,70	121	165	382	23

Der **Kreis Coesfeld** hat auch in den Vorjahren die Unterhaltsheranziehung für die ambulante Pflege verfolgt. In 2020 konnte kein Unterhaltsertrag erzielt werden.

Durch die Gesetzesänderungen in 2020 sind die Erträge für Unterhalt deutlich zurückgegangen.

Entwicklung Erträge aus Unterhalt HzP Kreis Coesfeld 2017 bis 2021

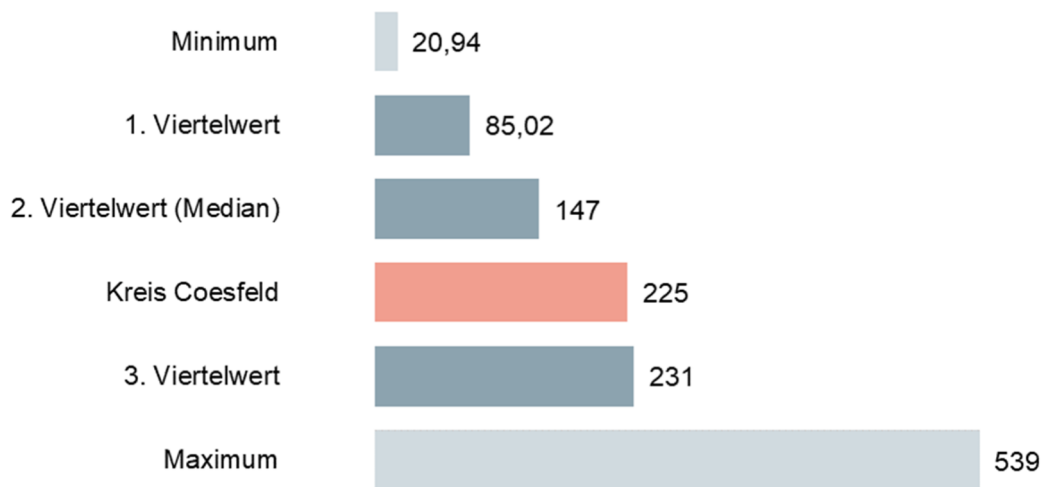
Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro	578	661	871	278	129
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	611	743	948	311	144

Die rückläufige Entwicklung der Unterhaltserträge belastet den Haushalt des Kreises Coesfeld. Von 2017 bis 2021 besteht ein Rückgang von rund 76 Prozent. Insbesondere in der stationären Hilfe zur Pflege sind hohe Unterhaltserträge generiert worden. Die Unterhaltsansprüche für die Hilfestellung bis Ende 2019 konnten durch die Sachbearbeitung auch in 2020 noch geltend gemacht werden. Diese Altfälle sind im Kreis Coesfeld vollständig abgearbeitet und tragen zu den höheren Erträgen 2020 im Vergleich zu 2021 bei. Aktuell sind zwei Gerichtsverfahren anhängig, so dass dies erneut zu höheren Erträgen führen könnte.

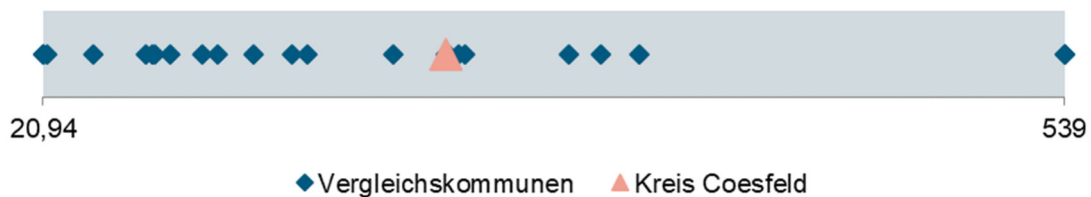
Der Kreis Coesfeld gilt als Kreis mit einer einkommensstarken Bevölkerung, was sich positiv auf die Unterhaltsheranziehung ausgewirkt hat. Daher fragt der Kreis Coesfeld seit 2020 bei Antragstellung auf Hilfe zur Pflege, die Berufe der unterhaltspflichtigen Angehörigen anhand eines zusätzlichen Abfragebogens ab. Zu den Angaben wird eine Unterschrift gefordert. Erfolgt diese nicht, wird durch die zentralisierte Unterhaltssachbearbeitung eine weitere Prüfung des Sachverhaltes vorgenommen, da daraus die Vermutung eines eventuellen Unterhaltsanspruchs resultiert und ggf. verfolgt wird.

Auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes 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 Kreis Coesfeld diese auf sich überleiten.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die stationäre Pflege sind seitens des Kreises Coesfeld entsprechende Zahlungsansprüche geltend gemacht worden. Für die ambulante Pflege sind die Ansprüche ebenfalls geprüft worden, ohne dass eine Forderung geltend gemacht werden konnte.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	252	11,89	81,99	142	250	410	19

Der Kreis Coesfeld erzielt hohe Erträge bei der stationären Hilfe zur Pflege aus den privatrechtlichen Ansprüchen. Derzeit wird altersbedingt der Personenkreis pflegebedürftig, der zu den sogenannten Erb-Generationen zählt. Das bedeutet, dass sozialhilferechtlich anrechenbares Einkommen und Vermögen zur Verfügung steht und bei Gewährung von Sozialhilfe zu berücksichtigen ist.

Entwicklung Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär Kreis Coesfeld 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
127	168	371	252	154

Die ambulanten privatrechtlichen Ansprüche werden im Kreis Coesfeld durch die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege überprüft und bearbeitet. Für die stationären privatrechtlichen Ansprüche ist die Bearbeitung in einer Stelle spezialisiert. 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.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

- Im Fachdienst 2 sind alle Aufgabenbereiche der Hilfe zur Pflege zusammengeführt. Dazu zählen neben der Sachbearbeitung ambulante Pflege u. a. die WTG-Behörde und die Pflegeberatung. Synergien können so genutzt werden.
- **Feststellung**
In den Fachdiensten der ambulanten und stationären Leistungen wird bereits anhand der E-Akte die Sachbearbeitung durchgeführt. Ein gemeinsames Dokumentenmanagementsystem ist mit den kreisangehörigen Kommunen entwickelt worden.
- **Feststellung**
Die Prozessbeschreibungen der Fachsoftware können nicht optimal genutzt werden.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Die Aufgabenbereiche Soziales und Jobcenter sind beim **Kreis Coesfeld** dem Dezernat II (Arbeit und Soziales, Schule und Kultur, Jugend und Gesundheit) zugeordnet. Die Abteilung 50 untergliedert sich in den

- Fachdienst 1 Finanzen,
- Fachdienst 2 Ambulante Pflege, WTG-Behörde, Eingliederungshilfe, Fachstelle für behinderte Menschen, BAföG (Bundesausbildungsförderungsgesetz) und Pflegeberatung
- Fachdienst 3 Stationäre Pflege und
- Fachdienst 5 Grundsatzsachbearbeitung.

Im Fachdienst 4 findet sich das Jobcenter.

Die Fachdienste 2 Ambulante Pflege und 3 Stationäre Pflege sind in der Kreisverwaltung am Hauptstandort untergebracht. Zusätzlich zu der Sachbearbeitung der Hilfen zur Pflege in und

außerhalb von Einrichtungen ist der Fachdienst Grundsatzsachbearbeitung eingerichtet, der durch eine spezialisierte Bearbeitung in schwierigen Fallkonstellationen unterstützt. Hier werden ebenfalls die Widersprüche und Klagen bearbeitet. Im Fachdienst 1 Finanzen werden die Unterhaltsansprüche aus dem gesamten Sozialgesetzbuch (SGB) zentralisiert bis zur Vollstreckung bearbeitet. 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. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Fachdiensten findet statt.

Arbeitshilfen, Checklisten und Richtlinien stehen den Beschäftigten zur Verfügung und ermöglichen eine einheitliche Fallbearbeitung. Die Fachdienste 2 Ambulante Pflege und 3 stationäre Pflege arbeiten bereits seit Februar 2022 mit der E-Akte. Dem vorgeschaltet war eine Abstimmung mit der kreiseigenen Abteilung Personal und Organisation sowie mit den kreisangehörigen Kommunen auf ein gemeinsames Dokumentenmanagementsystem (DMS). Das Einscannen der Dokumente zu einer Fallakte in die Software erfordert einen hohen Zeitaufwand in der Sachbearbeitung. Die Abläufe sind nach eigenen Angaben noch nicht optimal aufeinander abgestimmt.

Prozessbeschreibungen sind in der Fachsoftware hinterlegt, gelten nach Aussage der Sachbearbeitungen aber nicht als selbsterklärend. Dies erschwert den reibungslosen Ablauf, insbesondere bei der Einarbeitung von neuen Beschäftigten. Gleichzeitig sieht das Onlinezugangsgesetz (OZG) vor, dass die Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung gestellt werden, d.h., dass insbesondere die Antragstellung von Leistungen der Verwaltung online erfolgen kann. Die Corona-Pandemie hat die Wichtigkeit der Digitalisierung deutlich in den Vordergrund gerückt. Die internen Arbeitsprozesse sind digital zu erfassen, um die Anforderungen des OZG umsetzen zu können. Gleichzeitig besteht die Chance, die internen Prozessabläufe zu überprüfen und ggf. zu optimieren. Für die Mitarbeitenden bedeutet das eine erleichterte Fallbearbeitung sowie einen verbesserten Informationsfluss und ein gesichertes Wissensmanagement.

Die Umsetzung des OZG ist derzeit beim Kreis Coesfeld in den Anfängen. Bis Ende 2022 sollen u.a. die Kommunen ihre Verwaltungsleistungen digital anbieten. Die Abteilung Personal und Organisation (11) hat die Prozesse in der Abteilung Soziales bereits abgefragt. Von dort wird der weitere Umsetzungsprozess geplant und begleitet.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte die Prozesse bezüglich der E-Akte überprüfen und ggf. anpassen. Die Sachbearbeitung wird 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. Der Kreis Coesfeld plant, sich der Sozialplattform anzuschließen, um die Beantragung von Sozialhilfe digital zu ermöglichen.

5.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der Kreis Coesfeld bearbeitet seit rund 20 Jahren die Hilfe zur Pflege vollständig. Lediglich die Aufgaben des 3. und 4. Kapitel des SGB XII sind an die kreisangehörigen Kommunen delegiert.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

Eine Personalbedarfsplanung sowie ein Einarbeitungskonzept für den Bereich Hilfe zur Pflege hat der Kreis Coesfeld bisher nicht.

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.

Der **Kreis Coesfeld** gibt an, dass insbesondere in den Jahren 2022 und 2021 in der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege zusätzlich 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.

Bei Wiederbesetzung neuer Stellen ist ein Einarbeitungskonzept hilfreich. Es unterstützt eine systematische Einarbeitung und Integration neuer Beschäftigter. Ein Konzept zur Einarbeitung hat der Kreis Coesfeld bisher nicht.

Eine Personalbedarfsplanung dient dazu, die Organisation auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorzubereiten. Nachwuchs kann so rechtzeitig akquiriert werden. Gleichzeitig dient die Kenntnis über den tatsächlichen Personalbedarf bei Haushaltsplan- und Stellenplanungen als Argumentationshilfe.

Der Fachkräftemangel ist nicht nur in den Gesundheits- und Pflegeberufen ein Problem. Auch in den Verwaltungen fehlt zunehmend qualifiziertes Personal. Der Kreis Coesfeld hat sich als familienfreundlicher Arbeitgeber qualifizieren lassen. In diesem Jahr hat ein Tag der offenen Tür

stattgefunden, um die Tätigkeiten eines Kreises transparenter zu machen und so Interesse bei Nachwuchskräften zu wecken.

→ Empfehlung

Aufgrund ständig neuer Herausforderungen an die Beschäftigten sowie geplanter und nicht geplanter Fluktuationen, sollte eine Personalbedarfsplanung in der Hilfe zur Pflege eingeführt werden. So sind vorzeitig Bedarfe zu erkennen, um die Leistungsgewährung zu sichern und rechtzeitig ausreichend und qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen. Ein Einarbeitungskonzept erleichtert neuen Mitarbeitenden den Einstieg.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- Im Prüfzeitraum ist die Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege durch unterschiedliche Einflüsse erheblich belastet.
- 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.

Im **Kreis Coesfeld** werden in 2020 0,75 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant und für die Hilfe zur Pflege stationär 6,86 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Bei den stationären Leistungsbeziehern werden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe sowie die Pflegegeld-Selbstzahler berücksichtigt.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	91,56	59,06	86,35	90,85	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	118	88,31	127	149	172	202	23

Die Vollzeit-Stellen für die stationäre Hilfe zur Pflege reduzierten sich von 2020 auf 2021 um 0,5 Vollzeit-Stelle, während die Anzahl der Vollzeit-Stellen für die ambulante Hilfe zur Pflege gleichgeblieben ist.

Insbesondere die Sachbearbeitung stationär wird durch unbesetzte Stellen und Krankheitsausfälle belastet. So entstehen Bearbeitungsrückstände. Während neue Kräfte eingearbeitet werden, ist für die einarbeitende Sachbearbeitung die Fallbelastung reduziert. Das führt zu erhöhten Fallzahl bei den anderen Sachbearbeitern und Sachbearbeiterinnen.

Die Verweildauern von Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen werden beim Kreis Coesfeld erst mit Einführung des Leistungszuschlages ab 2022 ausgewertet. In der Regel werden

die Verweildauern in den stationären Einrichtungen kürzer, da länger zu Hause gepflegt wird. Für die Sachbearbeitung ist dies ein Indikator für steigenden Arbeitsaufwand.

Der Leistungszuschlag nach § 43 c SGB XI regelt, dass der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit begrenzt wird und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen wird. Die Eigenbelastung wird somit schrittweise reduziert. Hierfür muss die Sachbearbeitung die Einzelfälle inklusive der Bestandsfälle regelmäßig auf den höheren Leistungszuschlag prüfen.

Der Kreis Coesfeld setzt zusätzlich Pflegefachkräfte mit 0,35 Vollzeit-Stellen ein. Zu den Aufgaben gehört die Prüfung der Heimnotwendigkeit, auch bei der Kurzzeitpflege und bei Aufnahme in einer ambulanten Wohngemeinschaft. Zusätzlich prüfen die Pflegefachkräfte vor der Sachbearbeitung das erste Angebot der Leistungsanbieter. Die Nicht-Versicherten werden durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MD) oder der Privaten Krankenversicherung (PKV) eingestuft. Die Pflegefachkräfte unterstützen maßgeblich bei der Feststellung des Pflegebedarfs und der bedarfsgerechten Versorgung des Pflegebedürftigen.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

➔ Der Kreis Coesfeld hat die Stellen der Unterhaltsheranziehung den Entwicklungen angepasst.

Im Kreis Coesfeld werden in 2020 1,50 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung bei 101 Unterhaltsberechnungsfällen eingesetzt. Eine Differenzierung der Stellen der Unterhaltsheranziehung in ambulant und stationär ist nicht möglich.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	67,33	8,00	32,91	60,38	192	456	13

Wie im Kapitel Erträge bereits aufgegriffen, sind aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes die Unterhaltsberechnungsfälle deutlich von 598 in 2019 auf 31 in 2021 zurückgegangen. Bis 2019 ist die Unterhaltsheranziehung mit 2,0 Vollzeit-Stellen und in 2020 mit 1,50 bearbeitet worden. Ein weiterer Stellenabbau auf 0,8 Vollzeit-Stelle ist in 2021 erfolgt.

Entwicklung Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle des Kreises Coesfeld 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
275	283	299	67,33	39

Um einschätzen zu können, ob eine Unterhaltspflicht bestehen könnte, wird derzeit im Sozialhilfeantrag über eine Zusatzabfrage der Beruf der potenziell Unterhaltspflichtigen abgefragt. Bei einem vermuteten Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro wird der Unterhaltsanspruch

überprüft. Auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Unterhaltsprüfung in der Bearbeitung einen hohen Aufwand erfordert. Durch die neue Rechtslage könnten Klagen und Einwendungen künftig deutlich zunehmen. Auch die quotaler Aufteilung des Unterhaltsanspruchs stellt unter der geänderten Rechtslage eine Herausforderung dar.

5.5.3 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 **Kreis Coesfeld** sind in 2020 2,00 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 80 Einrichtungen.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	40,00	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30

In 2021 ist die Stellenanzahl bei 85 zu prüfenden Einrichtungen gleichgeblieben. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle steigen auf 43.

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 Kreis Coesfeld dem Fachdienst 2 Ambulante Leistungen zugeordnet. Eine Abstimmung mit der Leistungsbearbeitung erfolgt auf kurzem Wege bezüglich der gemeinsamen Zielgruppe der pflegebedürftigen Menschen.

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 der WTG-Behörde des Kreises werden Verwaltungs- und Pflegefachkräfte eingesetzt.

Die Jahre 2020 und 2021 sind von der Corona-Pandemie geprägt. Die Beschäftigten der WTG-Behörde des Kreises Coesfeld waren zeitweise unterstützend im Gesundheitsamt tätig. Zusätzlich gehörten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Organisation der Arbeitsgruppe Krisenstab an. Ein Notfallkrankenhaus war in Planung, was ebenfalls Ressourcen gebunden hat. Zudem stieg die Informations- und Beratungstätigkeit bezüglich des Umganges mit Corona deutlich an.

Durch Erlass wurden die Regelprüfungen für rund drei Monate in 2020 ausgesetzt. Nach Angaben der WTG-Behörde des Kreises Coesfeld konnten diese Prüfungen vollständig nachgeholt werden. Im Tätigkeitsbericht werden die Prüfquoten der jeweiligen Jahre benannt.

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. Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen.

➔ **Empfehlung**

Aufgrund der vergleichsweisen hohen Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle und den neuen Aufgaben ab 2023 sollte der Kreis Coesfeld die Personalausstattung kritisch überprüfen.

Die WTG-Behörde erstellt und veröffentlicht alle zwei Jahre einen umfassenden Tätigkeitsbericht. Der Tätigkeitsbericht enthält eine Übersicht aller Tätigkeiten der WTG-Behörde. Auswertungen und Beschreibungen zu festgestellten Mängeln während der regel- bzw. anlassbezogenen Prüfungen in den Einrichtungen sind Teil des Berichtes. Die Prüfquoten der jeweiligen Jahre werden benannt.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

- ➔ Die örtliche Pflegeplanung des Kreises gibt einen umfassenden Überblick über die Versorgungsstruktur des Kreises. Die kreisangehörigen Kommunen werden intensiv beteiligt.

- ➔ **Feststellung**

Die präventiven und niederschwelligen Angebote des Kreises Coesfeld sind bisher in der Pflegeplanung nicht aufgeführt.

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 Gestaltungsmöglichkeit des **Kreises Coesfeld** bezieht sich auf Datenanalysen zur Bevölkerung und Versorgungsstrukturen in den kreisangehörigen Kommunen. Sie greift die aktuelle Situation auf und zeigt anhand von Maßnahmen auf, wie den Entwicklungen gesteuert werden kann. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgungsstruktur im Kreis folgt dem Grundsatz ambulant vor stationär. Dies gilt auch für die Beratung von Pflegebedürftigen und Betroffenen. Dem gegenüber stehen die strukturellen Entwicklungen. Dazu zählen der anwachsende Anteil der hochbetagten Menschen und der damit steigende Pflegebedarf sowie das zunehmende Problem des Fachkräftemangels in den Pflegeberufen.

Die Pflegeplanung wird durch die Pflegeplanung in Zusammenarbeit mit der Sozialplanung erstellt und ist organisatorisch der Fachplanung des Dezernates II zugeordnet. Zuvor ist die Pflegeplanung durch ein externes Unternehmen erstellt worden. Der Kreis Coesfeld hat sich für eine örtliche Pflegeplanung gem. § 7 Abs. 1 bis 5 APG NRW entschieden.

Bislang hat der Kreis Coesfeld Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen. Das stationäre Angebot war bisher größer als der Anteil der älteren Bevölkerung. Allerdings vollzieht sich hier ein Wandel. Besonders im stationären Bereich übersteigt die Nachfrage zunehmend das Angebot. Die Bedarfe bezüglich ambulanter Wohngemeinschaften und weiterer stationärer Angebote entstehen, da auch pflegebedürftige Menschen aus dem Umland die Angebote im Kreis Coesfeld wahrnehmen. Die Tendenz zur institutionellen Pflege steigt. Eine Investorenberatung unter Beteiligung der Pflegeplanung bietet der Kreis Coesfeld an.

Die kreisangehörigen Kommunen werden an der Pflegeplanung intensiv beteiligt. Dafür gibt es eine interkommunale Arbeitsgruppe. Über die Umsetzung von Maßnahmen und Planungsschritte entscheidet die interkommunale Arbeitsgruppe mit. Aufgaben der Arbeitsgruppe sind die letzten Fortschritte kritisch zu betrachten, neue Ideen zu sammeln und durch eine Priorisierung zu bewerten. Aktuelle Themen, wie die stationäre Pflege und ambulante Wohngemeinschaften stehen im Fokus.

Die örtliche Pflegeplanung Kreises Coesfeld enthält eine Übersicht über die Pflegeangebote, die Entwicklungen und die sich daraus ergebenden erforderlichen Maßnahmen, um die Versorgungsstruktur zu sichern.

Die Konferenz für Alter und Pflege findet zweimal jährlich statt. Durch die Corona-Pandemie ist das Zusammentreffen ausgefallen, wird zukünftig aber wieder stattfinden.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	9,64	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	45,65	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	5,45	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,26	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	5,17	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Die stationären Pflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre erreichen einen durchschnittlichen Wert interkommunalen Vergleich. Insgesamt gibt es in 2020 im Kreis Coesfeld 2.126 Plätze in vollstationären Einrichtungen. In 2021 steigen die Plätze in vollstationären Einrichtungen auf 2.443 an, was den vorgenannten Wandel im stationären Bereich im Kreis Coesfeld bestätigt. Nach eigenen Angaben besteht ein Bedarf an stationären Pflegeplätzen, da die Heime fast vollständig belegt sind bzw. aufgrund des Personalmangels nicht alle Betten belegt werden können. Das erschwert die Steuerung des Kreises Coesfeld. Meist findet eine Belegung freier Plätze statt, ohne dass der Kreis davon Kenntnis hat.

Die Kommunen des Kreises Coesfeld sind teilweise ländlich geprägt. Aber durch die Nähe zu Münster und am Rande des Ruhrgebietes haben städtische Strukturen Einfluss. Daher ist es für den Kreis Coesfeld eine besondere Herausforderung, eine ausgeglichene Versorgungsstruktur

in den strukturell unterschiedlichen kreisangehörigen Kommunen zu schaffen. Die Angebotsstruktur bietet eine Grundlage weiterer Steuerungsmöglichkeiten bzw. Einflussmöglichkeiten, um die ambulante Versorgung zu stärken

In den strategischen Zielen des Kreises Coesfeld von 2018 sind die Fortführung von Angeboten in der stationären und ambulanten Pflege, genau wie die Förderung des Ehrenamtes, enthalten. Derzeit liegen die Schwerpunkte auf den Tagespflegeeinrichtungen und den Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen.

Versorgungsangebote, wie die Kurzzeit- und Tagespflege bieten eine wichtige Unterstützung für pflegende Angehörige, aber auch für den verlängerten Verbleib in der Häuslichkeit des Betroffenen. So bestehen Wahlmöglichkeiten bzw. Alternativen zu einer vollstationären Unterbringung.

Der Kreis Coesfeld hat in 2020 242 Plätze in der Kurzzeitpflege. Dazu zählen 28 Dauerpflegeplätze, von denen 12 als solitäre Kurzzeitpflegeplätze eingerichtet sind. Im Vergleich der Kreise stehen im Kreis Coesfeld viele Kurzzeitpflegeplätze im Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahre zur Verfügung. Allerdings ist die Gesamtzahl des Platzangebotes in 2021 auf 229 zurückgegangen. Die Kurzzeitpflege ist ein wichtiges vorübergehendes Betreuungsangebot, um pflegende Angehörige zu entlasten oder um den Übergang vom Krankenhaus zurück in die Häuslichkeit zu überbrücken. Der Kreis Coesfeld sieht hier Handlungsbedarf. Der weitere Ausbau steht im Fokus.

Das Angebot der Tagespflegeplätze konnte von 2017 mit 197 bis 2021 auf 276 Plätze gesteigert werden. In jeder Kommune des Kreises Coesfeld ist inzwischen eine Tagespflegeeinrichtung vorhanden.

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. Der Kreis Coesfeld beschäftigt sich mit der Fachkräftesicherung in der Pflege innerhalb des Netzwerkes Pflege. Zusätzlich werden innerhalb des Übergangssystems Schule – Beruf den Schülerinnen und Schülern die Gesundheits- und Pflegeberufe nähergebracht. Hier wird eng mit dem Regionalen Bildungsbüro des Regionale Bildungsnetzwerkes zusammengearbeitet.

In den letzten Jahren ist die Anzahl der Plätze in den ambulanten Wohngemeinschaften kontinuierlich gestiegen. In den Jahren 2017 bis 2020 waren es 46 Plätze, 2021 haben sich die Plätze auf 86 erhöht. Der Kreis Coesfeld geht davon aus, dass die Nachfrage weiter steigt und weitere Angebote entstehen werden.

Des Weiteren spielen die präventiven und niederschweligen Angebote des Kreises eine wichtige Rolle. Dazu zählen die Angebote in den sogenannten Quartieren, also im Wohnumfeld der betroffenen Personen. Der Kreis Coesfeld bietet eine Qualifizierung zum Nachbarschaftshelfer an. Es werden die haushaltsnahen Dienstleistungen unterstützt und verstärkt in den Schulen für die Pflege- und Gesundheitsberufe geworben.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte die präventiven Angebote in die Pflegeplanung integrieren, um so eine Übersicht zu erhalten und die Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahmen in weitere Planungen einfließen zu lassen.

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- ➔ Der Kreis Coesfeld führt die Pflege- und Wohnberatung für die kreisangehörigen Kommunen durch.
- ➔ Das Projekt der aufsuchenden Beratung wird positiv bewertet. Es unterstützt dabei, älter werdende Menschen rechtzeitig über die Hilfsangebote zum Thema Alter und Pflege zu informieren.
- ➔ **Feststellung**
Der Kreis Coesfeld setzt in der Pflege- und Wohnberatung eine neue Fachsoftware ein.

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 **Kreis Coesfeld** wird die Pflege- und Wohnberatung zentral im Kreishaus für die kreisangehörigen Kommunen mit 2,65 Vollzeit-Stellen durchgeführt. Ein Anteil für Öffentlichkeitsarbeit ist in den Stellen enthalten. Die Pflegeberatung ist organisatorisch dem Fachdienst 2 Ambulante Hilfen zugeordnet. Die Mitarbeiterinnen der Pflegeberatung sind medizinische Fachkräfte. Die technische Wohnberatung wird durch eine Architektin aus der Abteilung 63 Bauen und Wohnen 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. Die ambulante Leistungsdichte des Kreises Coesfeld ist im interkommunalen Vergleich gering. Trotzdem hat dies bei der stationären Leistungsdichte nicht zu einem Anstieg geführt (s. hierzu auch Ausführungen unter 5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege).

Dafür muss das Beratungsangebot des Kreises bekannt sein und gerade auch den Menschen zugänglich gemacht werden, die noch nicht mit Pflegebedürftigkeit in Berührung gekommen sind. Durch den Mangel an stationären Pflegeplätzen wird die vorgelagerte Beratung vor Heimaufnahme erschwert, da freiwerdende Plätze umgehend wieder vergeben werden. Umso wichtiger ist der Bekanntheitsgrad der Beratung. Die Pflege- und Wohnberatung des Kreises Coesfeld bietet u. a. Hausbesuche vor Ort, Sprechstunden in den kreisangehörigen Kommunen, Informationsveranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit an. Der Internetauftritt informiert umfangreich unter „Menschen und Pflege“ über die Beratungs- und Hilfsangebote, auch für pflegende Angehörige.

Als weitere niederschwellige Hilfe bietet der Kreis Coesfeld Kurse für die Qualifizierung zur Nachbarschaftshilfe an. Dieses Hilfsangebot wird ausschließlich ehrenamtlich durchgeführt.

Aktuell wird in der Gemeinde Ascheberg ein Pilotprojekt zur aufsuchenden Beratung durchgeführt. Um älter werdenden Menschen rechtzeitig Beratungsangebote zum Thema Alter und Pflege näher zu bringen, werden Besuche der Pflegeberatung für Menschen ab 75 Jahre angeboten. Eine Evaluation des Projektes wird danach erfolgen.

Seit April 2021 wird eine neue Software für die Pflege- und Wohnberatung genutzt. Bisher sind Auswertungen u. a. für die Pflegeplanung, z.B. die Anzahl der Beratungen, erfolgt. Die Erstellung von Auswertungen und Statistiken wird durch die neue Software optimiert. Der Kreis kann so auswerten, welche Personenkreise bei welchen Problemstellungen welche Art von Beratungen und in welchem Umfang in Anspruch nehmen. Aus dem festgestellten Beratungsbedarf können passgenaue Angebote erstellt werden. Außerdem kann der Kreis die Beratungsinhalte, Fallverläufe und damit auch die Effektivität der Wohn- und Pflegeberatung mithilfe der Softwareunterstützung leichter evaluieren. Dazu zählen wichtige Steuerungsinformationen für die präventiven Angebote, wie Daten zur Inanspruchnahme von niederschweligen Angeboten sowie zur Vermeidung der stationären Heimaufnahme. Allerdings wird diese Auswertemöglichkeiten noch nicht vollumfänglich genutzt.

➔ **Empfehlung**

Die Auswertemöglichkeiten der Software für die Pflege- und Wohnberatung sollten für Analysen der Beratungsinhalte und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen genutzt werden. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

➔ **Feststellung**

Ein Fach- und Finanzcontrolling ist in Ansätzen vorhanden. Weitergehende Kennzahlen zur Wirksamkeit z. B. von präventiven Angeboten sind noch nicht 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.

Im **Kreis Coesfeld** gibt es ein zentrales Finanzcontrolling im Fachdienst 1 Finanzen der Abteilung Soziales (50). Dieser erstellt dreimal jährlich den Finanzbericht für den Bereich Soziales

des Kreises Coesfeld. Der Finanzbericht bezieht sich auf die einzelnen Produkte und weist die wesentlichen Abweichungen zu den beschlossenen Planansätzen des Ergebnisplans aus. Die Abweichungen sind durch die Fachdienste erläutert.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII werden im Haushalt des Kreises Coesfeld unter dem Produkt 50.20 Ambulante Leistungen und 50.30 Stationäre Leistungen geführt. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten für die Vergleichsjahre vollständig geliefert werden.

Bisher werden die monatlichen Entwicklungen der Aufwendungen und Fallzahlen ausgewertet und Abweichungen festgestellt. Ziele und Kennzahlen sind vor Jahren innerhalb der Abteilung Soziales definiert worden. Im Haushaltsplan sind diese nicht verankert. Derzeit werden die Kennzahlen auf Steuerungsrelevanz überprüft und sollen in der Summe reduziert werden. Ein Fach- und Finanzcontrolling ist bisher nicht systematisch zusammengeführt worden. Die Wirksamkeit von Angeboten und Maßnahmen, insbesondere in den niederschwelligen Hilfen, wird bisher nicht gemessen.

➔ **Empfehlung**

Bei der derzeitigen Überprüfung der Ziele und Kennzahlen der Hilfe zur Pflege sollten die Finanz- und Fachdaten enger miteinander verknüpft werden und in ein Fach- und Finanzcontrolling integriert werden. Die Erkenntnisse der Pflege- und Wohnberatung sollten mit einfließen. So kann ausgewertet werden, welche niederschwelligen Maßnahmen und präventiven Angebote angenommen werden und zielführend greifen. Gleichzeitig können die vorhandenen Prozesse aktualisiert und optimiert werden.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Demografische Entwicklung					
			E0.1	Der Kreis Coesfeld sollte die Sozialplanung weiter ausbauen.	195
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F1	Die Heimnotwendigkeit wird ab dem Pflegegrad 3 vorausgesetzt.	202	E1	Der Kreis Coesfeld sollte untersuchen, ob die Prüfung der Heimnotwendigkeit auch für den Pflegegrad 3 relevant sein könnte bzw. ob eine zusätzliche Festsetzung einer Altersgrenze sinnvoll ist.	206
Organisation und Personaleinsatz					
F2	In den Fachdiensten der ambulanten und stationären Leistungen wird bereits anhand der E-Akte die Sachbearbeitung durchgeführt. Ein gemeinsames Dokumentenmanagementsystem ist mit den kreisangehörigen Kommunen entwickelt worden.	212			
F3	Die Prozessbeschreibungen der Fachsoftware können nicht optimal genutzt werden.	212	E3	Der Kreis Coesfeld sollte die Prozesse bezüglich der E-Akte überprüfen und ggf. anpassen. Die Sachbearbeitung wird unterstützt und Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen können schneller erkannt werden.	213
F4	Eine Personalbedarfsplanung sowie ein Einarbeitungskonzept für den Bereich Hilfe zur Pflege hat der Kreis Coesfeld bisher nicht.	214	E4	Aufgrund ständig neuer Herausforderungen an die Beschäftigten sowie geplanter und nicht geplanter Fluktuationen, sollte eine Personalbedarfsplanung in der Hilfe zur Pflege eingeführt werden. So sind vorzeitig Bedarfe zu erkennen, um die Leistungsgewährung zu sichern und rechtzeitig ausreichend und qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen. Ein Einarbeitungskonzept erleichtert neuen Mitarbeitenden den Einstieg.	215
F5	In 2023 kommen neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. Die Anpassungen des WTG bezüglich des	217	E5	Aufgrund der vergleichsweisen hohen Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle und den neuen Aufgaben ab 2023 sollte der Kreis Coesfeld die Personalausstattung kritisch überprüfen.	218

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	Gewaltschutzes werden zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.				
Steuerung und Controlling					
F6	Die präventiven und niederschwelligen Angebote des Kreises Coesfeld sind bisher in der Pflegeplanung nicht aufgeführt.	219	E6	Der Kreis Coesfeld sollte die präventiven Angebote in die Pflegeplanung integrieren, um so eine Übersicht zu erhalten und die Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahmen in weitere Planungen einfließen zu lassen.	221
F7	Der Kreis Coesfeld setzt in der Pflege- und Wohnberatung eine neue Fachsoftware ein.	222	E7	Die Auswertemöglichkeiten der Software für die Pflege- und Wohnberatung sollten für Analysen der Beratungsinhalte und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen genutzt werden. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.	223
F8	Ein Fach- und Finanzcontrolling ist in Ansätzen vorhanden. Weitergehende Kennzahlen zur Wirksamkeit z. B. von präventiven Angeboten sind noch nicht vorhanden.	223	E8	Bei der derzeitigen Überprüfung der Ziele und Kennzahlen der Hilfe zur Pflege sollten die Finanz- und Fachdaten enger miteinander verknüpft werden und in ein Fach- und Finanzcontrolling integriert werden. Die Erkenntnisse der Pflege- und Wohnberatung sollten mit einfließen. So kann ausgewertet werden, welche niederschwelligen Maßnahmen und präventiven Angebote angenommen werden und zielführend greifen. Gleichzeitig können die vorhandenen Prozesse aktualisiert und optimiert werden.	224

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	219.019	219.360	219.929	220.586	220.712
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	71.086	70.924	70.489	69.997	69.180
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	31.333	31.779	32.065	32.278	32.747
Einwohner ab 65 Jahre	43.694	44.711	45.585	46.574	47.681

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner ab 80 Jahre	12.361	12.932	13.520	14.296	14.934

*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	133	74,58	62,25	68,67	69,45
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	550	543	556	581	597
Summe	683	618	618	649	666
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	707.927	579.635	465.428	781.472	774.504
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	5.789.077	5.892.886	6.474.861	7.353.491	8.251.709
Summe in Euro	6.497.004	6.472.521	6.940.289	8.134.963	8.999.213
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	59.156	4.968	11.546	k.A.	k.A.

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	336.018	403.303	527.175	180.410	86.247
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	395.174	408.271	538.721	180.410	86.247
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	70.082	91.010	206.162	146.225	92.232
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	70.082	91.010	206.162	146.225	92.232

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld 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

Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bietet die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld wenig Ansatzpunkte für Optimierungen. Über Bauanträge entscheidet die Bauaufsicht fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Ein verstärktes Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen durch die Abteilungsleitung sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit. Zudem hilft es eventuelle Korruptionsfälle präventiv zu vermeiden.

Die allgemeinen Geschäftsprozesse innerhalb der Bauaufsicht bieten Ansatzpunkte für Verbesserungen. So sollte der Kreis Coesfeld den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens zu einer vollständig digitalen Antragsbearbeitung ausbauen. Der begonnene Digitalisierungsprozess sollte forciert werden und das angestrebte Ziel der digitalen Bearbeitung des Bauantrages ab Jahresbeginn 2024 beibehalten werden. Das betrifft insbesondere die Einführung der neuen Fachsoftware und dem erforderlichen Abschluss der Digitalisierung der restlichen Bauakten ab dem Jahr 2014. Damit kann der Kreis kürzere Laufzeiten der Bauanträge, die Vertretungsfähigkeit und das Wissensmanagement in der Bauaufsicht verbessern.

In der Bearbeitung haben laut Aussage des Kreises personelle Vakanzen und ein reduzierter Personaleinsatz bei gleichbleibenden Fallzahlen zu einem Anstieg der unerledigten Fälle geführt. Das jährliche Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle lässt zwar keine Überbelastung der Beschäftigten erkennen, allerdings stellt die Fluktuation in der Bauaufsicht mit entsprechenden Einarbeitungszeiten einen zusätzlichen Belastungsfaktor dar.

Im interkommunalen Vergleich werden zudem viele interne und externe Beteiligungen in den Genehmigungsprozess einbezogen. Auch belastet die hohe Anzahl von unvollständigen Bauanträgen das Verfahren. Diese Faktoren wirken sich auf die vom Kreis angegebenen Gesamtlaufzeiten der Bauanträge aus.

Die vom Kreis Coesfeld angegebenen Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauanträge liegen dagegen am Mittel der verglichenen Kreise. Zukünftig sollte der Kreis Coesfeld kontinuierlich die

Personalauslastung in der Bauaufsicht analysieren und auf die zukünftig veränderten Arbeitsabläufe durch die Digitalisierung reagieren.

Bauinteressierten steht an zwei Vormittagen in der Woche und nach Terminabsprache die Bauberatung zur Verfügung. Während der Pandemiezeit mussten die Öffnungszeiten allerdings reduziert werden. Zusätzlich sind zahlreiche Unterlagen auf der Homepage des Kreises verfügbar. Mit einem verbesserten und einfacheren Menü könnte die Übersichtlichkeit erhöht werden.

Der Kreis Coesfeld hat für die Bauaufsicht konkrete Ziele und Kennzahlen definiert. Im Rahmen eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens sollte die Bauaufsicht die Verwaltungsberichte um steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen anreichern. Die Ergebnisse liefern Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Gegenstand sind dabei nur Aufgaben, die der Kreis Coesfeld als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Kreise in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

6.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Diese Genehmigungsverfahren werden in Nordrhein-Westfalen von den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichten durchgeführt. Die Kreise Mettmann und Recklinghausen sowie der Rhein-

Erft-Kreis und Rhein-Kreis-Neuss benötigen keine eigenen unteren Bauaufsichten (z. B. aufgrund interkommunaler Zusammenarbeit oder weil alle kreisangehörige Kommunen über eigene Bauaufsichten verfügen), so dass diese Kreise nicht von diesem Thema in der überörtlichen Prüfung betroffen sind. Aus diesem Grund ist die Maximalzahl der Kreise im Vergleich 27.

6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen und vom Kreis zu bearbeiten sind. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen sowie im einfachen Genehmigungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	59	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,03	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	90,73	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	9,27	0,00	4,88	8,03	9,34	13,13	19

* bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird

Im **Kreis Coesfeld** mit seinen elf Kommunen leben insgesamt 220.712 Einwohner¹² auf einer Fläche von 1.112 qkm. Als untere Bauaufsicht ist der Kreis davon für neun kreisangehörige Kommunen mit 137.672 Einwohnern und 785 qkm zuständig.

Der Kreis Coesfeld hat insgesamt eine überdurchschnittliche Gebietsfläche im Vergleich zu den anderen Kreisen. Rund 4,4 Prozent dieser Fläche sind als Wohnungsbau-, Industrie- und Gewerbeflächen ausgewiesen. Sie gehören überwiegend dem bauplanungsrechtlichen Innenbereich an, auf denen eine Bebauung im Rahmen der Bebauungspläne zulässig ist. Damit ist die baulich nutzbare Fläche deutlich geringer als im Landesdurchschnitt, der 10,2 Prozent¹³ beträgt.

¹² lt. Kommunalprofil Kreis Coesfeld von IT.NRW, Stand.2020

¹³ Fläche nach Nutzungsarten von IT.NRW, Landesdatenbank, Stand: 2020

Rund 86 Prozent der Kreisflächen sind als Landwirtschaftsfläche, Waldfläche und verschiedene Gewässerflächen ausgewiesen. Die baulich eingeschränkt nutzbare Fläche ist dadurch wesentlich größer als im Landesdurchschnitt mit 76 Prozent¹⁴.

Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld berichtet über eine anhaltende Nachfrage nach Bauflächen in den kreisangehörigen Kommunen, insbesondere für den Wohnungsbau. Das derzeitige Angebot ist nur eingeschränkt. Neue Baugebiete sind nach Aussage des Kreises begrenzt verfügbar. Eine hohe Bedeutung haben Projekte im ländlichen Außenbereich im Zusammenhang mit der Landwirtschaft.

2020 hat der Kreis Coesfeld im Vergleich zu den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen bezogen auf die Einwohnerzahl ein eher niedriges Fallaufkommen. Dabei weist der Kreis einen hohen Anteil an einfachen Genehmigungsverfahren bei den zu bearbeitenden Bauanträgen auf. Dies hängt mit den bebaubaren Flächen bzw. der Bebauungsstruktur der kreisangehörigen Kommunen zusammen, für die die Bauaufsicht zuständig ist. Die meisten Baugenehmigungen können hier im einfachen Verfahren abgewickelt werden.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Zusätzlich hat der Kreis Coesfeld auch die Daten für das Jahr 2021 zur Verfügung gestellt. Aus dem Zeitreihenvergleich über nur drei Jahre lässt sich kein Trend erkennen, dennoch ist ein Ansteigen der Fallzahlen zu erkennen. Insgesamt stiegen die Fallzahlen von 2019 nach 2020 um zwölf Prozent von 721 auf 809 Fälle an. Für das Jahr 2021 ist ein weiterer Anstieg auf 864 Bauanträge zu verzeichnen.

Entwicklung der Fallzahlen im Kreis Coesfeld 2019 bis 2021

Grundzahlen	2019	2020	2021
Summe Bauanträge im normalen und einfachen Genehmigungsverfahren	721	809	864
Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren	643	734	812
Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	78	75	52

6.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Das betrachtete Baugenehmigungsverfahren des Kreises Coesfeld lässt auf rechtmäßiges Verwaltungshandeln bei den von uns betrachteten Rechtmäßigkeitsaspekten schließen. Zusätzliche Dokumentationen zu Ermessensentscheidungen können die Verfahren noch weiter optimieren und die Rechtssicherheit weiter verbessern.

¹⁴ Fläche nach Nutzungsarten von IT.NRW, Landesdatenbank, Stand: 2020

- ➔ Der Gebührenrahmen wird auf Grund aktueller Vorgaben möglichst ausgeschöpft. Der Aufwandsdeckungsgrad wird als Kennzahl nachgehalten und jährlich im Haushalt dargestellt.

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.

Einhaltung gesetzlicher Fristen

Der **Kreis Coesfeld** hält die in der BauO NRW gesetzte Frist nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit generell ein. Ebenso wird die Frist zur Entscheidung innerhalb von sechs Wochen in den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren durchgängig eingehalten. In einigen Fällen verzögert die planungsrechtliche Prüfung der Bauanträge das Genehmigungsverfahren. Dies geschieht nach Auskunft des Kreises Coesfeld beispielsweise in den Fällen, in denen u.a. externe Stellen beteiligt werden müssen. Ist absehbar, dass der Fachdienst Bauaufsicht die Sechs-Wochenfrist nicht einhalten kann, nimmt er die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch. Um rechtssicher zu agieren, ist es wichtig, dass die Verwaltung in solchen Fällen dann die Frist von zwölf Wochen einhält. Nach Analysen des Kreises überschreitet er die Frist von zwölf Wochen nicht. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind angehalten, die Fristen immer nachzuhalten und dementsprechend einzuhalten.

Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte

Hält ein Kreis die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert er mögliche Angriffspunkte beispielsweise in Klageverfahren. Unter anderem sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. Eine Baubeginnanzeige muss beim Kreis immer eingereicht werden. So kann er nachhalten, ob eine Baugenehmigung erlöschen wird, wenn z. B. innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens nicht begonnen wurde bzw. vor diesem Fristablauf auch kein Verlängerungsantrag gestellt wurde. Die Bauaufsicht im Kreis Coesfeld überwacht den Baubeginn möglichst bei jedem Bauvorhaben. Die Überwachung der Fristen erfolgt durch die technische Sachbearbeitung.

➔ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte zur Beibehaltung der Rechtssicherheit auch in der neuen Fachsoftware die Fristen dokumentieren.

Der Kreis Coesfeld benachrichtigt in begründeten Fällen die Angrenzer, wenn er Abweichungen nach § 69 BauO NRW genehmigt. Oft konnte bereits im Vorfeld durch die Bauberatung darauf hingewiesen werden. Die Zustimmung der Angrenzer wird in der Praxis überwiegend vor dem Bauantrag durch die Bauherren oder Architekten eingeholt. Diese Beteiligung ist für die weitere Bearbeitung des Bauantrages von Bedeutung, wenn durch den gestellten Bauantrag öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden.

Um eine einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, finden Abstimmungen zu Baugenehmigungsverfahren mit den kreisangehörigen Kommunen statt. Bei Bedarf werden die Abstimmungsgespräche kurzfristig durchgeführt.

Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht einem Kreis ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass der Kreis sein Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt.

Vor der Pandemie wurden in der Bauaufsicht des Kreises Coesfeld regelmäßig Teamsitzungen durchgeführt. In diesem Zusammenhang konnten schwierige und bedeutsame Antragsverfahren besprochen und getroffenen Entscheidungen reflektiert werden. Häufig geht es dabei um Ermessensentscheidungen. Bei allen Ermessensausübungen müssen im Kreis Coesfeld die Ermessensspielräume transparent angewendet werden.

Zudem erfolgt im Kreis Coesfeld immer eine Abstimmung der Teamleitungen und mit den bei den regionalen Bauaufsicht-Teams. Die getroffenen Ermessensentscheidungen werden durch Protokolle in der Fallakte dokumentiert. Eine zentrale für alle Sachbearbeiter zugängliche Dokumentation über die getroffenen Ermessensentscheidungen erfolgt bisher nicht. Es gibt daher aktuell keine allgemeinen schriftlichen Grundlagen für die Kriterien derartiger Ermessensentscheidungen.

➔ **Empfehlung**

Die Grundlagen für die Ausübung von Ermessenentscheidungen sollten vom Kreis Coesfeld in der neuen Fachsoftware zum jeweiligen Fall hinterlegt werden. Damit kann das eingesetzte Personal noch rechtssicherer agieren.

Hierdurch stehen auch neuen Beschäftigten Informationsgrundlagen im Rahmen des Wissenstransfers für die vergleichbare Ausübung von Ermessensentscheidungen zur Verfügung. Mit Blick auf die berücksichtigten Kriterien kann der Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleistet werden.

In der alten Fachsoftware ist ein Infopool mit Informationen hinterlegt. Diese „Handlungsrahmen“ werden weiterhin genutzt und sollen in die neue Software übernommen, überarbeitet und fortgeschrieben werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte grundlegende Einzelfall- und Ermessensentscheidungen zentral bereitstellen. In der neuen Fachsoftware kann über Verschlagwortung ein Infopool für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht entstehen.

Durch einen stetigen Austausch der Bauaufsicht mit den kreisangehörigen Kommunen sorgt der Kreis Coesfeld zusätzlich für eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung. Eine sachgerechte Ermessensausübung erfolgt dann unter denselben Grundlagen, unabhängig von der Sachbearbeitung.

Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Für die Gebühren zu den baurechtlichen Angelegenheiten kommt innerhalb der Kreisverwaltung Coesfeld ein abgestimmter Gebührenkatalog zur Anwendung. Dieser orientiert sich an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO), Tarifstelle 2 (Baurechtliche Angelegenheiten).

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Anteil gedeckt werden. Inwieweit die erhobenen Gebühren für Baugenehmigungen die

Aufwendungen für Baugenehmigungen decken, wertet der Kreis Coesfeld jährlich aus. Durch eine entsprechende Kennzahl im Haushalt überprüft der Kreis Coesfeld, welcher Aufwandsdeckungsgrad mit den festgesetzten Gebühren in der Bauaufsicht erreicht wird. Über diese Kennzahl kann der Kreis die Bauaufsicht ein Stück weit steuern

Wenn der Kreis bei unvollständigen Anträgen Unterlagen nachfordert und der Antrag nicht vervollständigt wird, gilt er nach der Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller bzw. die Antragstellerin zurückgesandt. Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Der Kreis Coesfeld erhebt diese Gebühr wie vorgesehen.

6.3.3 Geschäftsprozesse

➔ Feststellung

Der Prozess der Baugenehmigung wird im Kreis Coesfeld standardisiert bearbeitet. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch die Entwicklung von Checklisten zu einzelnen Prozessschritten. Diese sollen in die neue Software integriert werden. Die Bearbeitung mittels Papierakte erschwert einen effektiveren Prozessablauf.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Im **Kreis Coesfeld** unterstützt die noch eingesetzte Fachsoftware einige Arbeitsschritte mit Bearbeitungsbögen das Baugenehmigungsverfahren. Über die Intensität der Nutzung entscheiden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weitestgehend selbstständig. Die eigentliche Bearbeitung des Bauantrages erfolgt mittels der Papierakte und geringer Unterstützung der parallel eingesetzten Fachsoftware.

Stellungnahmen aus den Beteiligungsverfahren werden nicht in die Fachsoftware übernommen. Die Bearbeitung der Genehmigungsanträge verlangt daher bei verschiedenen Arbeitsschritten die händische Erfassung von Daten. So sind nicht alle Informationen zu den einzelnen Bauanträgen in der Fachsoftware verfügbar. Der Einsatz der Papierakte und der begleitenden Fachsoftware im Paralleleinsatz verlangt oftmals einen doppelten Aufwand. Eine Unterstützung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen erfolgt so nur zu einem geringen Teil über die Fachsoftware.

Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ist zur Zeit nicht möglich. Sie wird für das Jahr 2023 angestrebt. Der Zeitpunkt ist abhängig von mehreren Faktoren:

- Einführung und Einsatz der neuen Fachsoftware,
- der Organisation zum Scannen von Dokumenten und Bauanträgen in Papierform und
- dem Einsatz einer Plattform zum Einreichen von digitalen Bauantragsunterlagen.

Eine medienbruchfreie Bearbeitung kann das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Vor allem entfallen durch die elektronische Kommunikation Postwege und damit verbundene Verzögerungen in der Bearbeitung. Bearbeitungszeiten werden darüber hinaus optimiert, indem Schnittstellen verringert werden. Gleichzeitig wird der Vorgang der Archivierung erleichtert und

das Wissensmanagement forciert. Auf die weiteren Ausführungen zum Thema Digitalisierung im Kapitel 6.3.5 dieses Berichtes wird verwiesen.

Der Kreis hat die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht schriftlich z.B. durch den Geschäftsverteilungsplan bis in die Ebene der Prozessschritte geregelt. Ebenso sind schriftliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen und deren Grenzen, Abteilungsregelungen und allgemeine Geschäfts- und Dienstanweisungen vorhanden. Das betrifft auch Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip. Es ist festgelegt, dass im Bedarfsfall die Abteilungsleitung in Entscheidungen zu Bauanträgen einbezogen wird.

Weitere Handlungssicherheit erreicht der Kreis Coesfeld durch festgelegte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse. Diese Regelungen werden aktuell im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Fachsoftware überarbeitet und klarer definiert. Dazu werden alle Geschäftsprozesse der Bauaufsicht analysiert und ggf. neu zusammengestellt. Zukünftig sollen diese in der neuen Software hinterlegt werden.

➔ **Empfehlung**

Um Parallelarbeiten zu vermeiden, sollte der Kreis Coesfeld Bauanträge nach der Implementierung der neuen Fachsoftware in 2023 vollständig über die eingesetzte Fachsoftware bearbeiten.

6.3.4 Schnittstellen

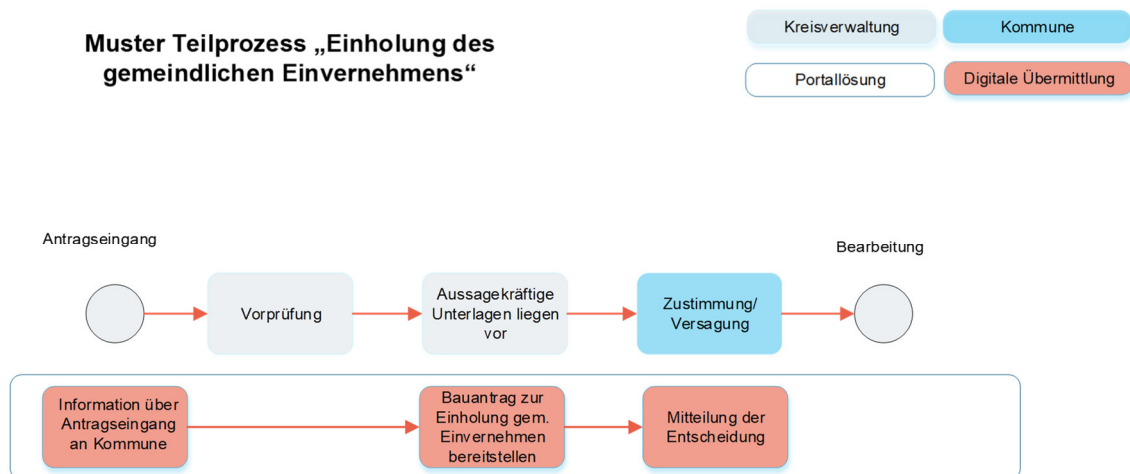
➔ **Feststellung**

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden in der unteren Bauaufsicht auf ein notwendiges Maß beschränkt. Das Beteiligungsverfahren wird über den Postweg durchgeführt.

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte ein Kreis auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sowie das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.

Über die Zulässigkeit eines Bauvorhabens müssen Kreise nach § 36 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) bei den Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich ein sogenanntes „gemeindliches Einvernehmen“ einholen. Die Vorgehensweise ist in folgendem Musterprozess vereinfacht dargestellt:

Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“



Die Bauaufsicht des **Kreises Coesfeld** startet immer nach Abschluss der formellen (positiven) Vorprüfung so zeitnah wie möglich die Beteiligung der "benötigten" Stellen. Auch bei nur geringen Nachforderungen wird das Beteiligungsverfahren frühzeitig gestartet. Oftmals wird dem Bauantrag schon das gemeindliche Einvernehmen beigelegt. In geringem Umfang erfolgt eine Beteiligung vorab digital per Mail und pdf-Dokument.

Meist werden mehrere Exemplare des Bauantrags vom Bauherrn eingereicht. Die Bauaufsicht kann somit Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW nach Eingang eines Bauantrages gleichzeitig einholen (§71 Abs. 3 BauO NRW). Nach Erfahrungen des Kreises Coesfeld wird dadurch im Verfahrensablauf erhebliche Zeit eingespart. Es stehen genügend Unterlagen für die Einholung der Stellungnahmen zur Verfügung und müssen nicht vervielfältigt oder nachgefordert werden.

Die Überwachung der gesetzlichen Fristen gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW erfolgt durch die technische Sachbearbeitung. Im Regelfall kommen die Unterlagen deutlich früher zum Kreis zurück. Vor Ablauf der Zweimonatsfrist wird abgewogen, ob bei fortgeschrittener Genehmigungsfähigkeit die entsprechende Stelle noch einmal im Sinne der Bürgerfreundlichkeit kontaktiert wird. Ansonsten tritt nach der Frist die gesetzliche Regelung zur Genehmigungsfiktion (§36 Abs. 2 BauGB) in Kraft.

Das aktuelle Fachverfahren der Bauaufsicht unterstützt das Beteiligungsverfahren nicht. In diesem Punkt besteht für den Kreis Coesfeld zukünftig die Möglichkeit, den Prozess der "Einholung des gemeindlichen Einvernehmens" zu beschleunigen. Mit einer digitalen Bearbeitung in der neuen Fachsoftware können die Beteiligungen mit hinterlegten Fristen sofort generiert werden. Über die Prozesssteuerung werden die beteiligten internen (Kreisämter) und externen Stellen (Kommunen, Bezirksregierung, andere Behörden) einbezogen.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte in der neuen Fachsoftware die erforderlichen Beteiligungsverfahren parallel mittels digitaler Unterlagen durchführen, um das Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen.

Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen beeinflusst die Dauer des Genehmigungsprozesses. Daher sollten die Beteiligungsverfahren auf das notwendige Maß begrenzt bleiben. Die örtliche Bauaufsicht kann dies jedoch nur in geringem Maße beeinflussen. Meist bestimmen örtliche Strukturen die vorzunehmenden Beteiligungsverfahren. Dazu gehören beispielsweise Gewässer, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Denkmäler, Abgrabungsflächen, Altlasten.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,71	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,07	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,64	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Die ermittelten Kennzahlen dokumentieren, dass die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld je Bauantrag mehr Stellungnahmen als die meisten Vergleichskreise einholen muss. Insbesondere werden im interkommunalen Vergleich rund drei Viertel mehr externe Stellungnahmen benötigt.

Mit einem Wert am Median der Vergleichskreise, werden neben den vielen extern benötigten Stellungnahmen, vergleichsweise noch viele interne Stellungnahmen zu den Bauanträgen eingeholt. Nach Angaben des Kreises Coesfeld liegen die Gründe hierfür vor allen Dingen an den Fällen im Außenbereich unter Beachtung des Naturschutzes und des Immissionsschutzes. Beispielsweise gibt es im gesamten Kreisgebiet 107 Natur- und Landschaftsschutzgebiete, deren Besonderheiten in Bauverfahren zu berücksichtigen sind.¹⁵

Des Weiteren ist nach Aussagen der Bauaufsicht der Landkreis durch eine starke Landwirtschaft geprägt. Im Vergleich aller Kreise in NRW hat der Kreis Coesfeld die viergrößte landwirtschaftliche Betriebsfläche und Anzahl an landwirtschaftlichen Betrieben.¹⁶ Bei landwirtschaftlichen Bauvorhaben im Außenbereich müssen in der Regel mehrere Behörden und Stellen beteiligt werden. Folglich sind mehr interne und externe Beteiligungen durchzuführen.

Wie bereits ausgeführt, erfolgen diese Beteiligungsverfahren mittels Papierakte. Schon die internen Beteiligungsverfahren erfordern mehr Ausfertigungen als es die Standardvordrucke für die Baugenehmigungsverfahren vorsehen. Daher sollten in einem ersten Schritt die kreisintern beteiligten Stellen an das digitale Beteiligungsverfahren angebunden werden.

¹⁵ Quelle: Homepage Kreis Coesfeld 2022

¹⁶ Quelle: it.nrw – Landwirtschaftszählung 2020

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte in einem ersten Schritt die kreisinternen Beteiligungen digitalisieren, um das zeitaufwendige Beteiligungsverfahren zu vereinfachen.

6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

➔ **Feststellung**

Der eigentliche Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist im Kreis Coesfeld durch wenige Schnittstellen effektiv gestaltet. Er bietet daher wenig Optimierungspotenzial. Ausbaufähig ist der Prozess aufgrund des fehlenden durchgängigen Einsatzes der Fachsoftware und der rudimentären Digitalisierung.

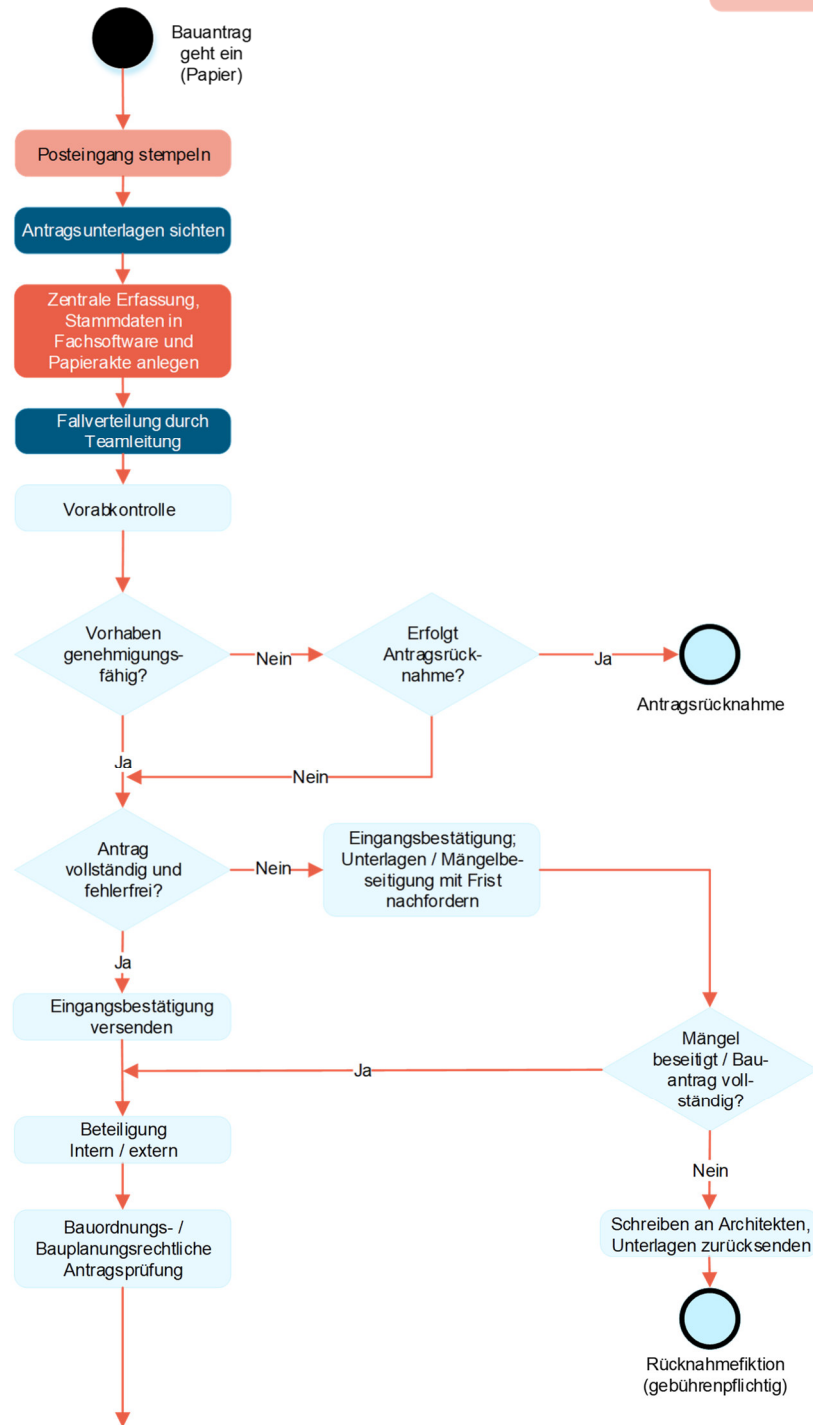
Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Die nachfolgende Grafik stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens im **Kreis Coesfeld** dar:

Prozessablauf Coesfeld

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)

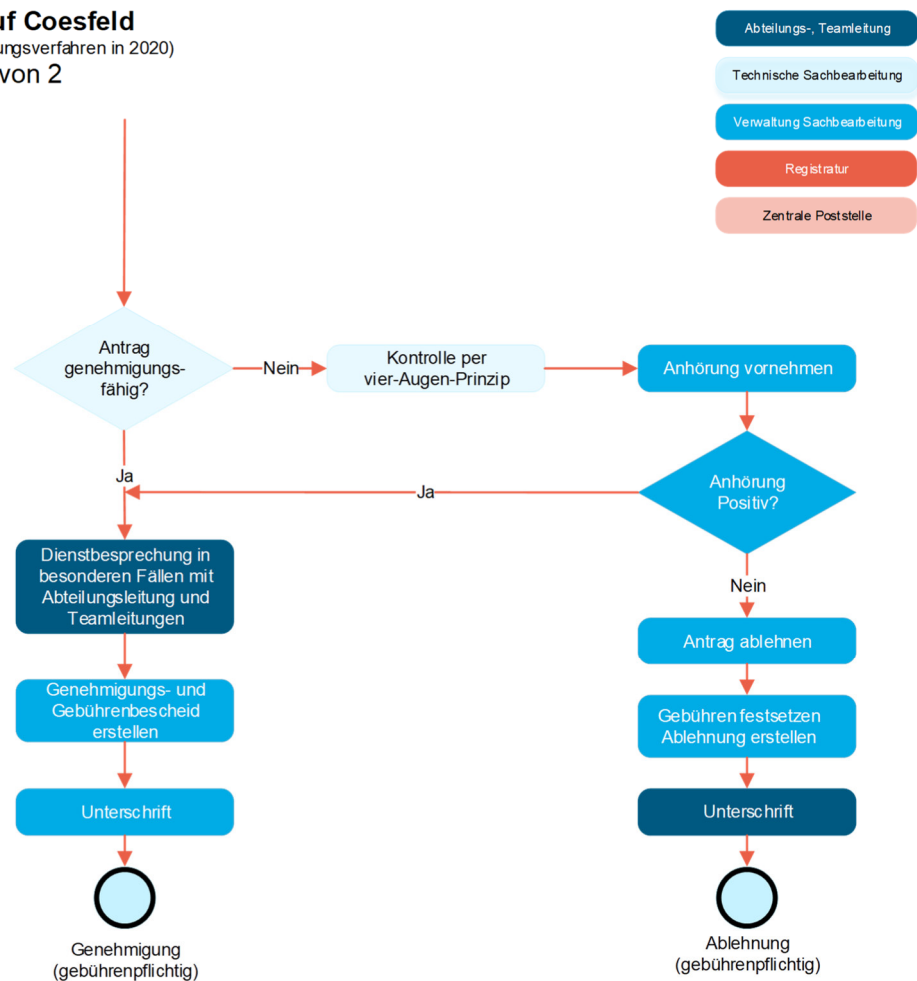
Seite 1 von 2



Prozessablauf Coesfeld

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)

Seite 2 von 2



Die Bearbeitung der Bauantragsverfahren erfolgt in Coesfeld mittels der Papierakte. Zunächst werden die internen und externen Stellungnahmen eingeholt. Sollten bereits in Rahmen dieser Beteiligungsverfahren negative Stellungnahmen abgegeben werden, führen diese nach der Anhörung in der Regel zu einer Ablehnung. Des Weiteren findet zu den Bauvorhaben immer enge Abstimmungen mit den beteiligten externen Behörden sowie den Abteilungen in der Kreisverwaltung statt. Diese Verwaltungspraxis stellt eine effektive Bearbeitungsweise dar. Denkbar sind jedoch auch Fälle, bei denen durch die Einholung der externen Stellungnahmen noch weitere Entscheidungsgrundlagen für eine Ablehnung geliefert werden.

Über allgemeine Geschäfts- und Dienstsanweisungen wird beispielsweise die Anordnungsbefugnis bei Buchungen über die Kassenschnittstelle geregelt. Gleichmaßen ist das Vier-Augen-Prinzip festgelegt. Diese wird losgelöst von der Fachsoftware, immer bei Projekten im Außenbereich, angewandt.

In der aktuellen Software ist die Einbindung der Vorgesetzten nicht hinterlegt. Da keine Zugriffs- und Lesebeschränkungen in der Software bestehen, kann jede Nutzerin bzw. jeder Nutzer alle Informationen zu Bauanträgen etc. einsehen. Es besteht für jede Nutzerin und jeden Nutzer Leserecht zu allen Daten in der Fachsoftware.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte das Vier-Augen-Prinzip in den aktuell überarbeiteten Prozessschritten fixieren. Zudem sollte das Vier-Augen-Prinzip in der neuen Software im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens für alle Bauanträge hinterlegt werden. Es dient der Korruptionsprävention und dem Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die parallel stattfindenden Beteiligungsverfahren von internen und externen Stellen reduzieren die Bearbeitungszeit. Eine weitere Beschleunigung des Verfahrens könnte durch die Bearbeitung mittels digitaler Unterlagen durchgeführt werden. Eingescannte Antragsunterlagen erleichtern die Bearbeitungsschritte erheblich. ¹⁷

6.3.6 Digitalisierung

➔ **Feststellung**

Der Digitalisierungsstand im Fachdienst Bauaufsicht steht noch am Beginn der Umsetzung. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren hohe Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung, der aktuellen Fallbearbeitung wie auch bei der Archivierung.

Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Wenn der Bauantrag und die zugehörigen Unterlagen nur in Papierform vorliegen, ist es sinnvoll, diese Dokumente bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzuscannen. So kann im laufenden Verfahren bereits schnell und ohne großen Aufwand von verschiedenen Stellen darauf zurückgegriffen werden. Zudem wird ein späteres elektronisches Archivieren beschleunigt. Eine reine Papierakte ist zwar auch im wörtlichen Sinne „medienbruchfrei“ – die gpaNRW sieht die digitale Akte aber als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an.

¹⁷ Siehe Kapitel 1.3.4 Schnittstellen

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. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Im Dezember 2020 informierte das Land die Kommunen über den Start des Bauportals NRW, u. a. mit einer Handreichung zum Bauportal. Die weitere Entwicklung in diesem Bereich kann auch für die Umsetzung einer Digitalisierungsstrategie im **Kreis Coesfeld** hilfreich sein und sollte daher bei der Umsetzung der nächsten Schritte zur Digitalisierung beachtet werden. Ziel sollte es sein, auch die Bearbeitung des Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.

Dazu sollten die Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung geprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Eine Annahme von digitalen Bauanträgen in der Bauaufsicht des Kreises ist erst mit der Einführung der neuen Fachsoftware möglich. Es fehlen allerdings die Möglichkeiten, Unterlagen digital über ein Portal einzureichen oder die per Post eingehenden Bauanträge einzuscannen. Momentan entsteht durch die Bearbeitung mittels konventioneller Bauakte und der Fachsoftware teilweise doppelter Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand.

Andere am Genehmigungsverfahren beteiligte Fachämter sind nicht an die eingesetzte Software angebunden. So kann beispielsweise nicht direkt auf die gespeicherten Informationen zum Bauantrag zurückgegriffen und so eine Stellungnahme in die Software eingeben werden. Das Programm liefert nur eine eingeschränkte Unterstützung für die Sachbearbeitung.

Die Digitalisierung in der Bauaufsicht des Kreises befindet sich noch in der Anfangsphase. Aktuell wird, wie bereits beschrieben, noch eine ältere Software mit eingeschränkten Möglichkeiten der Digitalisierung eingesetzt. Geplant ist die Umstellung auf eine neue Software in den Jahren 2022 und 2023. Ein Vorteil der neuen Anwendung ist, dass bereits mehrere Verfahren des Anbieters in der Kreisverwaltung im Einsatz sind. Weitere Module des Anbieters für den Einsatz in der Kreisverwaltung sind in der Planung. Ein Vorteil ist nach Aussagen der Kreisverwaltung, dass Schnittstellen zwischen den einzelnen Modulen bereits vorhanden sind.

Außerdem hat die neue Fachsoftware bereits eine Schnittstelle zum eingesetzten Dokumentenmanagementsystem, welches bereits in der gesamten Kreisverwaltung eingesetzt wird. Auch eine Schnittstelle zum Finanzverfahren zur einfachen Erstellung von Gebührenbescheiden ist vorhanden. Eine Entscheidung, welche „Internet-Plattform“ zum Austausch der digitalen Bauakte genutzt wird, steht noch nicht fest. Neben dem Portal des Landes steht eine Alternative zur Auswahl. Ziel ist es nach Aussage der Abteilung Bauen und Wohnen, ab Anfang 2024 die vollständige digitale Bearbeitung der eingehenden Bauanträge anbieten zu können.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens und des Papieraktenarchivs noch in 2022 abschließen. So kann er das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge im Folgejahr vollständig medienbruchfrei digital bearbeiten und archivieren. Zudem sollte er mit Blick auf die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes die Entwicklungen und Anschlussmöglichkeiten z. B. an das Bauportal.NRW im Blick halten.

Für das einfache und schnelle Auffinden von Akten ist die Aufstellung eines Aktenplanes notwendig. Nur so ist es im Vertretungsfall möglich, Vorgänge schnell aufzufinden und weiter zu bearbeiten. Ein solcher Aktenplan ist in der Bauaufsicht des Kreises Coesfeld vorhanden. Die vorhandene Registratur sortiert und vergibt die Aktenzeichen. In der Fachsoftware werden die Aktenzeichen der einzelnen Vorgänge geführt. Durch die fehlende Digitalisierung des Vorganges und der Altakten kann nicht die Möglichkeit genutzt werden, den Ablageort des jeweiligen Vorganges zu hinterlegen. Allerdings setzt der Kreis Coesfeld ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem ein, anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.

Da die Altakten aus den 30er bis in die 70er Jahre im Archiv durch Feuchtigkeit in Mitleidenchaft gezogen wurden, werden seit mehreren Jahren die Bauakten digitalisiert. Begonnen wurde mit den oben genannten Altakten, anschließend alle Folgejahre aufwärts bis zum Jahr 2000. Die Akten bis zum Jahr 2004 werden momentan eingescannt. Der Anschlussauftrag für die Akten bis 2014 konnte Anfang 2022 vergeben werden. Die Digitalisierung wird durchgängig über einen externen Dienstleister vorgenommen.

Zur Zeit laufen Überlegungen, wie zukünftig in Papierform eingereichte Unterlagen und Bauanträge digitalisiert werden können. Folgende Fragen sollen geklärt werden:

- Sollte das Scannen über eine zentrale Stelle des Kreises erfolgen? Oder muss aufgrund der besonderen Anforderungen an die Technik und der inhaltlichen Umsetzung dezentral in der Bauaufsicht gescannt werden? Zudem könnte erörtert werden, ob die Arbeiten über einen vor Ort tätigen Dienstleister möglich sind.
- Welcher fachlichen Qualifikation muss das Personal besitzen und wie hoch ist der Personalaufwand?
- Welche Kosten entstehen bei der jeweiligen Option?

➔ **Empfehlung**

Alle Vorgänge der Bauaufsicht im Kreis Coesfeld sollten nach der gleichen Systematik in die neue Software und das Dokumentenmanagement integriert werden. Dazu sind Papier-Akten zum Beginn des Prozesses einzuscannen. Die einzupflegenden Informationen zum Vorgang sollten nach abgestimmten Kriterien vorgenommen werden.

Wichtige Verfahrensschritte für die sich eine elektronische Kommunikation anbietet, sind vor allem der Austausch mit dem Bauherrn bzw. Entwurfsverfasser/der Entwurfsverfasserin sowie die Beteiligung von internen und externen Stellen im Stellungnahmeverfahren. Die vorhandene Software wird in der Bauaufsicht des Kreises Coesfeld in Ansätzen für die Vorgangsbearbeitung genutzt. Anfragen zu den Bauanträgen oder ähnliches erfolgen per Mail oder Post. Digitale Anfragen werden ausgedruckt und zur vollständigen Papierakte geheftet, wenn der Inhalt der An-

frage wichtig für den Genehmigungsprozess ist. Die externen Stellungnahmen werden nicht digital, sondern in Papierform angefordert. Eine elektronische Übermittlung ist nicht möglich, da die Antragsunterlagen Bestandteil der Anforderung sind. Die Stellungnahmen gehen zum größten Teil per Post ein. Durch diese papierbasierte Bearbeitung ist keine Reduzierung des Arbeitsaufwandes möglich. Eintragungen in die Bauantragsunterlagen können durch die externen Stellen aktuell nur in der Papierversion erfolgen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte bis Ende 2022 die Planungen und Vorarbeiten für eine vollumfängliche elektronische Bearbeitung der Bauanträge abschließen. So kann die Bauaufsicht zukünftig unter anderem Zeitressourcen durch den elektronischen Austausch von Stellungnahmen erschließen.

Im Bericht betrachten wir die Entwicklung in der Bauaufsicht über den Zeitraum von 2019 bis 2020. Vergleichsjahr ist das Jahr 2020, welches durch die Corona-Pandemie geprägt ist. Daher gehen wir in der Prüfung zusätzlich der Frage nach, wie sich die Pandemie auf die Arbeit in der Bauaufsicht ausgewirkt hat. Haben sich im Vergleich zu den Vorjahren bspw. die Fallzahlen stark verändert und wie konnte der Kontakt mit den Kunden sichergestellt werden.

- Die Corona-Pandemie hat die Arbeit in der Bauaufsicht aufgrund von fehlenden und verzögerten Technikeinsatz erschwert. Durch flexible Präsenzzeiten vor Ort und im Homeoffice konnten die Erreichbarkeit und die Einhaltung von Fristen eingehalten werden.

In der Bauaufsicht des Kreises Coesfeld wurde vor der Corona-Pandemie die bestehende Möglichkeit von Homeoffice nicht genutzt. Umso schwieriger war mit Beginn der Pandemie die Umsetzung, da eine entsprechende Technik nicht ausreichend zur Verfügung stand. Nach einer Übergangsphase ist es jetzt für fast alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglich, grundsätzlich im Homeoffice zu arbeiten. Mit dem Einsatz der privaten Rechner wird über eine abgesicherte Verbindung zu den Servern im Kreishaus die digitale Kommunikation aufrechterhalten. Ebenso wird die telefonische Erreichbarkeit durch Umleitungen auf die privaten Handys gewährleistet. Da die Bauakten nicht digital vorliegen und bearbeitet werden können, müssen diese zum Bearbeiten von den Sachbearbeitenden zwischen Kreishaus und Homeoffice transportiert werden. Die Bescheide können folglich nur im Kreishaus gedruckt und verschickt werden.

Um Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner im Kreishaus in der Bauaufsicht einsetzen zu können, wurde ein Wechseldienst eingeführt. In Doppelbüros war somit nur eine Person vor Ort. Weiterhin wurden die Öffnungszeiten des Kreishauses für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf den Zeitraum von 6 bis 19 Uhr ausgeweitet. Temporär wurden Beschäftigte für Corona-Arbeiten abgestellt.

Termine und Vor-Ort-Termine wurden nur in dringenden Fällen und nach Lage mit passender Schutzausrüstung oder mit einem Treffen im Freien abgehalten. Damit konnten ggf. notwendige Ortstermine oder wichtige Beratungen weiterhin gewährleistet werden. Der Kontakt erfolgte vermehrt über Telefon, Mail und dem Einsatz von Video-Konferenzen. Somit konnte ein annähernd normaler Ablauf aufrechterhalten werden. Lediglich Besprechungen mit Architekten und Architektinnen und / oder Bauherren mussten aufgrund der Gegebenheiten flexibilisiert werden.

Nach Erkenntnissen des Kreises sind die Fallzahlen inklusive des Jahres 2021 in der Corona-Zeit angestiegen. Insbesondere Anfragen und Beratungen zu Bauvorhaben ohne konkrete Antragsstellung sind in dieser Zeit stark angestiegen. Daten wurden dazu nicht erhoben.

→ **Empfehlung**

Im Gesamtkontext der Digitalisierung der Verwaltung sollte der Kreis Coesfeld den Technikeinsatz in der Bauaufsicht forcieren. Beispielsweise könnten Laptops zur flexiblen Arbeit im Kreishaus und im Homeoffice eingesetzt werden. Die Vorgänge könnten direkt im System ohne Medienbruch bearbeitet werden. Der Einsatz von privaten Endgeräten könnte damit im Homeoffice entfallen und somit die IT-Sicherheit erhöhen.

Im Nachgang der Prüfung durch die gpaNRW wird bereits die obige Empfehlung sukzessive umgesetzt. Unter anderem werden alle Arbeitsplätze der Sachbearbeitenden mit Laptops ausgestattet.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022

Anforderung	Status des Kreis Coesfeld	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	nein	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	nein	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ Feststellung

Eine hohe Fluktuation wirkt sich belastend auf die Arbeitssituation in der Bauaufsicht des Kreises Coesfeld aus. Der Anteil der unerledigten Bauanträge steigt an und liegt interkommunal auf hohem Niveau.

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 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.

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 „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise den Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

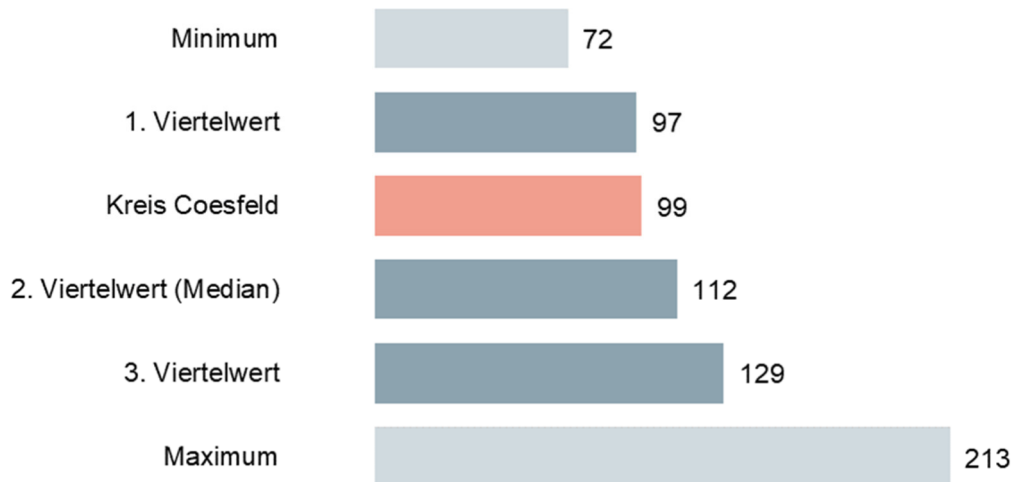
In dem hier betrachteten Personaleinsatz wurden alle Tätigkeiten, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind, in die Betrachtung einbezogen. So gehören neben dem allgemeinen Prüfungsvorgang die Erstellung des Gebührenbescheides, die Zeit, um den Antrag zu archivieren, die Bauberatung etc. Anteile über diese Tätigkeiten hinaus wurden außenvorgelassen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide sind beim **Kreis Coesfeld** in 2020 insgesamt 10,65 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten sind 1,38 Vollzeit-Stellen für den Overhead.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ sowie „Bauberatung“ nicht in allen Kreisen möglich war, stellt die gpaNRW wie eingangs zu diesem Kapitel beschrieben, die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Der Kreis Coesfeld hat für das Jahr 2020 insgesamt 9,27

Vollzeit-Stellen hierfür angegeben, die in die Auswertungen eingeflossen sind. Zur Sachbearbeitung werden qualifizierte Fachkräfte eingesetzt, die beispielsweise Architekt/in, Bauingenieur/in, Verwaltungswirt/in, Verwaltungsfachangestellte oder Bachelor of Laws sind.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



In der Bauaufsicht des Kreises Coesfeld wurden 2020 insgesamt 917 Bauanträge und Bauvoranfragen eingereicht. Bei 9,27 Vollzeit-Stellen entfallen auf eine Stelle in der Bauaufsicht somit rechnerisch 99 zu bearbeitende Fälle. Der Kreis Coesfeld liegt damit unter dem Median der erfassten Vergleichskreise.

Im Jahr 2019 lag die Anzahl der Fälle je Vollzeitstelle bei 84 Fällen. Bei 806 Falleingängen war die Bauaufsicht mit 9,63 Vollzeit-Stellen besetzt. Im interkommunalen Vergleich 2019 lag der Kreis Coesfeld damit minimal über dem 1. Viertelwert, also der 25 Prozent der Kreise mit den wenigsten Fällen je Vollzeit-Stelle.

Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der Bauaufsicht des Kreises Coesfeld mit einer Positionierung am 1. Viertelwert vergleichsweise niedrig. Dies bedeutet, dass im Verhältnis zu den Falleingängen mehr Personal zur Bearbeitung zur Verfügung steht, als in den Vergleichskreisen.

Die Stellenbesetzung im Kreis Coesfeld wird auf Anforderung der Abteilung Bauen und Wohnen durch die Abteilung Personal und Organisation ermittelt. Sie wird aus der durchschnittlichen

Fallzahlenbelastung der Bauanträge ermittelt. Abgesehen von zeitlichen Verzögerungen durch Auswertungen, Personalwechseln etc. ist die formale Stellenausstattung der Soll- und Ist-Stellen nach Angaben der Bauaufsicht allgemein stimmig. Trotz der jährlichen Personalplanung sind geplante und ungeplante Fluktuationen nicht zu vermeiden. In den letzten Jahren sind mehrere erfahrene Kräfte durch Altersfluktuation aus dem Dienst ausgeschieden; u.a. die Abteilungsleitung. Freie Stellen können nicht immer sofort besetzt werden und bleiben länger unbesetzt. Durch das große Stellenangebot in den Verwaltungen wechseln Fachkräfte öfter, die Fluktuation hat zugenommen. Seit Jahren steigt daher der interne Aufwand für die Einarbeitung der neuen Fachkräfte.

Zum großen Teil sind wenige langjährige und erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bauaufsicht tätig. Durch die hohe Fluktuation der vergangenen Jahre liegt der Altersdurchschnitt nach Angaben des Kreises bei Mitte Vierzig. Die meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind erst wenige Jahre beim Kreis tätig, so dass sich die notwendige Bearbeitungsroutine und Erfahrung erst bilden muss. Dazu belasten die bereits beschriebenen Doppelarbeiten und die noch nicht umfassende digitale Unterstützung den Arbeitsablauf.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte absehbare Altersfluktuationen in der Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer durch die erfahrenen Fachkräfte gewährleistet ist

Vakanzen kann somit frühzeitig begegnet werden. Die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben die Möglichkeit sich einzuarbeiten und können von dem vorhandenen Wissen profitieren. Dieses Wissen sollte idealerweise schriftlich fixiert und leicht auffindbar sein. Wie bereits beschrieben werden dazu und zur Einführung der neuen Fachsoftware die Arbeitsprozesse in der Bauaufsicht im laufenden Jahr dezidiert aufgearbeitet.

➔ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte zum Ausbau des Wissensmanagements zukünftig ein Handbuch mit Standards, Prozessen und Vorgaben zum Verfahren „Bauaufsicht“ erarbeiten. Um Schnittstellen zu reduzieren, sollten diese definierten Prozesse und Informationen in der zukünftigen Software abgebildet bzw. hinterlegt werden.

Der Kreis Coesfeld konnte die Stellenanteile, die er für die Sachbearbeitung Baugenehmigung ohne Bauberatung einsetzt, nicht separieren. Allerdings konnte die Anzahl der Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. der Bauberatung ausgewertet werden.

Die Betrachtung der Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ zeigt die Belastung durch neue Fälle. Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ betrachtet dagegen die abschließend bearbeiteten Anträge. Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar sollte der Kreis erheben, um die Personalbelastung im Blick halten zu können.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung	k.A.	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	80	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	44,75	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Bei der Kennzahl „Bescheide je Vollzeitstelle“ liegt der Kreis Coesfeld unterhalb des 1. Viertelwertes. Damit werden in der Bauaufsicht jährlich weniger Bescheide erstellt als in den meisten Vergleichskreisen.

Dagegen ist ein hohes Verhältnis der unerledigten Bauanträge zum 1. Januar zu den neuen Bauanträgen erkennbar. Im Betrachtungszeitraum von 2019 bis 2020 wurden die unerledigten Fälle deutlich reduziert – von 466 Fälle zum 01. Januar 2019 auf 362 Fälle zum 01. Januar 2020. Im Jahr 2021 steigen die nicht abgeschlossene Fälle wieder auf 386 Fälle an. Nach Aussage des Kreises hat die schwierige personelle Situation in der Sachbearbeitung in den letzten Jahren mit einigen Vakanz zu einem Bearbeitungsstau geführt, der noch abgearbeitet werden muss. Weitere Gründe sind, neben den zunehmenden Anträgen, ein hoher Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge sowie vergleichsweise viele Stellungnahmen.

Fallzahlen zu Bauanträgen Kreis Coesfeld 2019 bis 2021

Grundzahl	2019	2020	2021
Summe Bauanträge im normalen und einfachen Genehmigungsverfahren	721	809	864
Unvollständig eingegangene Bauanträge	644	716	747
Summe eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen	2.155	2.191	2.364

→ Empfehlung

Die weitere Zunahme von unerledigten Bauanträge sollte analysiert werden, um gegensteuernde Maßnahmen ergreifen zu können.

Da der Kreis Coesfeld die Stellenanteile nicht weiter aufteilen konnte, werden die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide tabellarisch zur Information aufgeführt.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	0	61	69	111	237	17

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte zukünftig die hier dargestellten Personalkennzahlen fortschreiben.

6.3.8 Bauberatung

→ Feststellung

Der Kreis Coesfeld bietet einige Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Die Bauberatung erfolgt auf Nachfrage über die zuständige Sachbearbeitung. Eine explizit ausgewiesene Bauberatung ist nicht vorhanden.

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.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	13,35	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,41	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	88,50	19,98	59,98	73,48	80,007	91,96	25

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Bauaufsicht versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet bei Bedarf eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich dann um eine freiwillige Leistung.

Die Bauaufsicht des **Kreises Coesfeld** lehnte im Jahr 2020 weniger Anträge ab als drei Viertel der Vergleichskreise. Fast alle Bauanträge konnten seitens der Bauaufsicht im Vergleichsjahr genehmigt werden, so dass es nur zu drei Ablehnungen kam. Allerdings ist der Anteil der zurückgenommenen und der Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge vergleichsweise sehr hoch. Dies ist nach Angaben des Kreises auf eine konsequente Umsetzung der Rücknahmefiktion zurückzuführen.

Die Bearbeitung von unvollständigen und mangelhaften Anträgen wie auch von Verfahren, die nicht genehmigungsfähig sind, binden unnötige Personalressourcen. Sie bedeuten für den Antragsteller bzw. die Antragstellerin wie auch für die Bauaufsichtsbehörde einen Aufwand, der zumindest teilweise vermeidbar ist. Diese Verfahren sollten daher durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen bzw. minimiert werden. Dazu trägt im großen Maße eine gute Vorabinformation und Bauberatung bei.

➔ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen sein.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte die Kennzahlen zu den Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen über diese Prüfung hinaus erheben und fortschreiben. Ziel sollte es sein, eine hohe Zahl an genehmigungsfähigen Anträgen zu erreichen.

Der Kreis Coesfeld hat auf seiner Homepage verschiedene Informationen zum Thema Bauen hinterlegt. Über eine Verlinkung können die Bebauungspläne im Geoinformationssystem geöffnet werden. In der interaktiven Karte können die bestehenden Bebauungspläne der kreisangehörigen Kommunen gesucht und eingesehen werden.

Der Internetauftritt der Bauaufsicht wird sukzessive überarbeitet. Mit (Fach-) Informationen, FAQ's, Verlinkungen zu weiterführenden Informationen und pdf-Dokumenten sollen der Bürgerin und dem Bürger möglichst weitgehende Erläuterungen, Informationen und Hintergrundinformationen zur Verfügung stehen. Die Informationsplattform liefert den Bauinteressierten einige Informationen, ist in der Anwendung und im Informationsgehalt für den normalen Bürger bzw. die normale Bürgerin noch nicht intuitiv zu bedienen.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte überlegen, wie die vielen sinnvollen Informationen auf der Homepage für die Bürger übersichtlicher gebündelt werden, einfacher zu finden und aufzurufen sind.

Wir haben in 17 Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung erheben können. Kreise, die zentrale Anlaufstellen oder zentrale Servicepunkte anbieten, können in der Regel den Anteil der Bauberatung einfacher ermitteln. Die absolute Zahl dieser Vollzeit-Stellen haben wir in das Verhältnis zu den insgesamt in der Sachbearbeitung eingesetzten Vollzeit-Stellen gesetzt und die Kennzahl „Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht“ in den Vergleich gestellt. Dieses verdeutlicht die große Spannweite:

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht 2020



Das Streudiagramm enthält dabei keine Positionierung für Kreis Coesfeld, da dieser den Personaleinsatz in der Bauberatung nicht vergleichbar abgrenzen bzw. beziffern konnte.

Im Kreis Coesfeld erfolgt die Bauberatung durch die jeweils zuständigen Sachbearbeitenden. Sie stehen Bauwilligen, Investoren und Architekten für erste Auskünfte über planungsrechtliche Grundlagen zur Verfügung. Eine zentrale Bauberatung gibt es nicht. Momentan ist eine Beratung zu den normalen Öffnungszeiten möglich. Sie beschränkt sich auf Terminabsprachen und dem Beratungsangebot an zwei Vormittagen in der Woche. Eine Beratung direkt vor Ort wird in Einzelfällen bei schwierigen Bauvorhaben durchgeführt. Seit Beginn der Pandemie erfolgt die Beratung möglichst telefonisch.

Der Kreis Coesfeld möchte die Bauberatung auch zukünftig dezentral durch die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Eine zentraler Service Bauberatung ist nicht geplant. Zukünftig soll die Bauberatung aber vermehrt nach Vereinbarung erfolgen. So werden die Beschäftigten weniger bei den normalen Arbeitsabläufen unterbrochen. Nach Ansicht des Kreises hat sich diese Form der Beratung bewährt. Allerdings nimmt die Bauberatung nach Auffassung der Bauaufsicht einen immer größeren Raum ein. Zur Dokumentation ist geplant, zukünftig die Anzahl der Beratungen in die Produktkennzahlen des Haushaltes aufzunehmen.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte die Stellenanteile der Bauberatung in der Bauaufsicht zukünftig erheben und analysieren. Hierdurch können Veränderungen beim Personaleinsatz besser gesteuert werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Nachfrage in der Bauberatung.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Der Kreis Coesfeld kann die Laufzeiten der verschiedenen Bauanträge nach Verfahrensorten getrennt ermitteln. Bei der Betrachtung der Gesamtlaufzeiten aller Bauanträge zeigt sich ein überdurchschnittlicher Wert.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019¹⁸ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

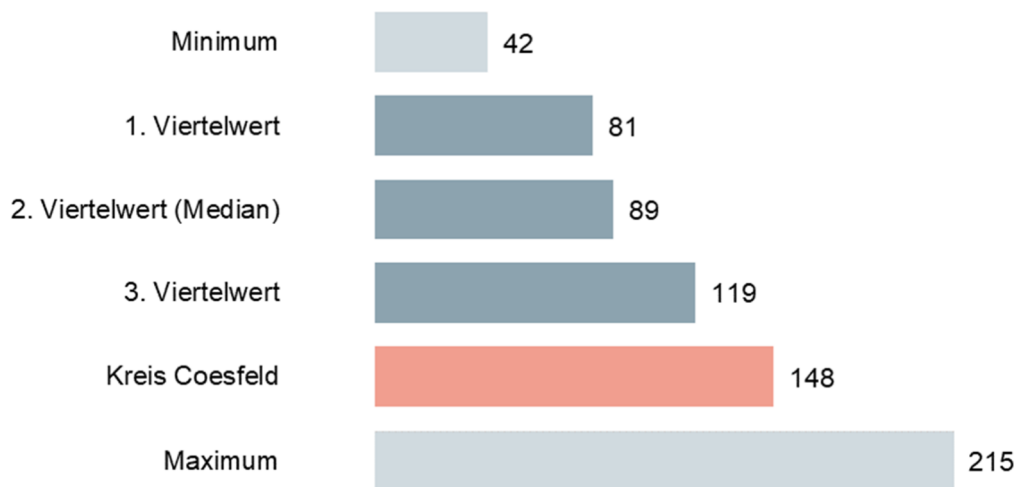
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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.

¹⁸Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

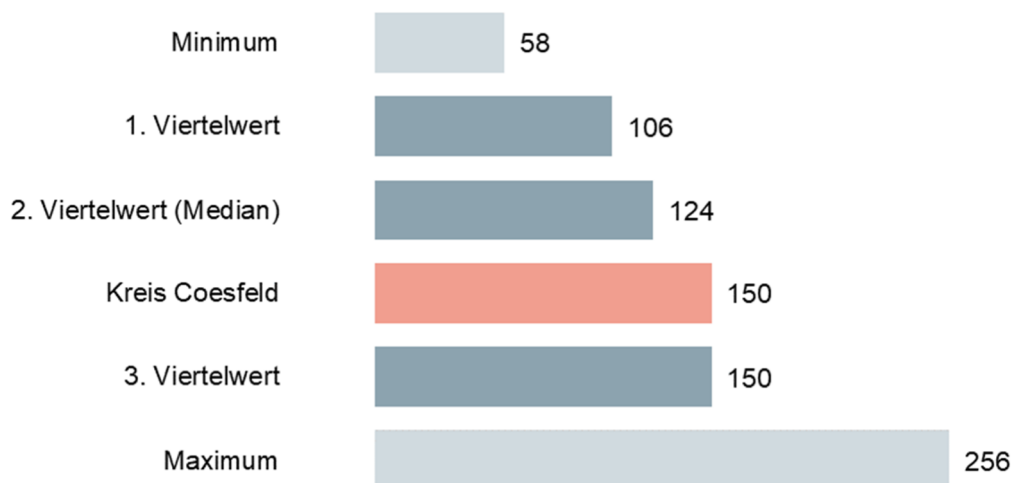
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



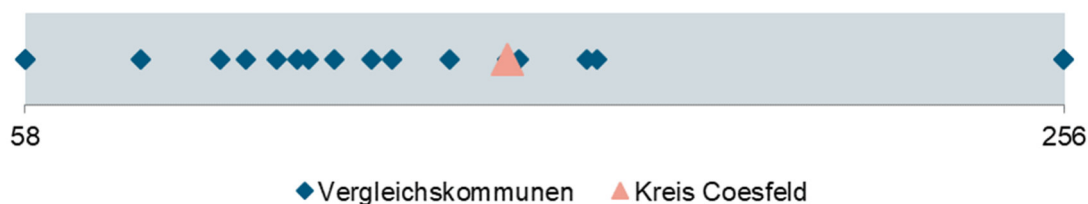
In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



Der **Kreis Coesfeld** benötigt im Vergleichsjahr 2020 für den einfachen Bauantrag durchschnittlich 148 Kalendertage. Mit diesem Wert liegt die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld zwischen dem 3. Viertelwert und dem Maximalwert. Für den normalen Bauantrag ist ein Zeitraum von 150 Kalendertagen erforderlich und bildet damit den 3. Viertelwert ab. Das bedeutet, dass in 75 Prozent der Vergleichskreise die Gesamtlaufzeit für einen Bauantrag geringer ist.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die „reine“ Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags bis zur Bescheidung berücksichtigt wird. Die so ermittelten Werte werden in der nachfolgenden Tabelle abgebildet.

Laufzeit von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	52	19	41	55	60	86	13
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	46	20	37	45	46	77	11

Bei der Betrachtung der reinen Laufzeit der Bauanträge schneidet der Kreis Coesfeld mit Werten am Median deutlich besser ab. Sie spiegelt die Erfahrungen der Bauaufsicht des Kreises zu den unterschiedlichen Ergebnissen wider. Die vergleichsweise langen Gesamtlaufzeiten des Verfahrens resultieren unter anderem aus den vielen Beteiligungen und der hohen Anzahl an unvollständigen Anträgen. Die Antragstellenden bitten um Verlängerung der vereinbarten Frist, die nach BauO NRW gewährt wird. Somit verzögert sich das Verfahren durch die Vervollständigung der Bauanträge.

Auch die Corona-Pandemie hatte Auswirkungen auf die Kennzahl, denn die Mitarbeitenden arbeiteten teilweise im Homeoffice. Da die dafür erforderlichen Unterlagen nicht digital vorlagen, war eine reibungslose Sachbearbeitung schwieriger. Wie im Kapitel Personaleinsatz skizziert, gab es auch im Jahr 2020 Stellenvakanzen, die zu Verzögerungen in der Gesamtlaufzeit führten.

Mit § 91 wurde bereits ab 01. Januar 2019 in der Landesbauordnung NRW eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Die Vorschrift regelt, dass die Bauaufsichtsbehörden der obersten Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten haben. Inhalt, Art, Form und Umfang der Berichtspflicht wird durch eine Rechtsverordnung

durch die oberste Bauaufsichtsbehörde festgelegt. Diese Rechtsverordnung steht bislang noch aus.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte die Laufzeiten weiterhin getrennt nach den verschiedenen Bauantragsverfahren, sowie ab Antragseingang und ab Vollständigkeit in der neuen Fachsoftware nachhalten. Zudem sollten die Ursachen für die langen Gesamtbearbeitungszeiten analysiert werden.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**

Der Kreis Coesfeld hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele und Kennzahlen für den Haushalt definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt in Ansätzen. Es fehlen zudem noch Auswertungsmöglichkeiten über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen.

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.

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht eines Kreises in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Als Qualitätsstandards sind beispielsweise eine geringe Klagequote oder auch eine geringe Korrekturquote denkbar. Die Bauaufsicht des **Kreises Coesfeld** hat zur Produktbeschreibung im Haushaltsplan folgende allgemeine Ziele festgelegt:

- Der Anteil vollständig vorgelegter Bauanträge beträgt bei erstmaliger Vorlage mindestens 50 Prozent.
- Die Bearbeitung von Bauanträgen und Bauvoranfragen für Innenbereichsvorhaben (§§ 30, 33, 34 BauGB) erfolgt in mindestens 50 Prozent der Fälle innerhalb von vier Wochen und in mindestens 85 Prozent der Fälle innerhalb von acht Wochen ab Vollständigkeit der Anträge.
- Die Bearbeitung von Bauanträgen und Bauvoranfragen für Außenbereichsvorhaben (§ 35 BauGB) erfolgt in mindestens 40 Prozent der Fälle innerhalb von vier Wochen und in mindestens 75 Prozent der Fälle innerhalb von acht Wochen ab Vollständigkeit der Anträge.
- Rechtsmittel Dritter gegen erteilte Baugenehmigungen oder Vorbescheide haben keinen Erfolg (Verlässlichkeit der Bescheide in einer Größenordnung von 100 Prozent).
- Der Personaleinsatz hat im Verhältnis zu den Gebührenerträgen einen Aufwandsdeckungsgrad von mindestens 100 Prozent.

Die entsprechenden Kennzahlen und deren Grundzahlen werden mit Planwerten für die kommenden Haushaltsjahre und dem Istwert des Vorjahres im Haushalt dargestellt. Diese Ziele, Kennzahlen und Grundzahlen münden nicht in ein internes Berichtswesen der Bauaufsicht.

Im Rahmen eines Controllings sollten die einzelnen Leistungen in der Bauaufsicht fallübergreifend überprüft werden. Hierzu sind Auswertungen notwendig, wie beispielsweise die Darstellung von Fallzahlen, Laufzeiten je Fall, Einhaltung von Fristen oder auch Auslastungsgrade wie Fälle pro Sachbearbeitungsstelle. Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld wertet die Fallzahlentwicklung, die Laufzeiten und die daraus resultierenden Kennzahlen anlassbezogen unter anderem für den jährlichen Haushalt aus. Diese interne Statistik dient zusätzlich zur Übersicht der Fallzahlen in den Bauaufsichtsbezirken und der Aufteilung der Fälle je Sachbearbeitung.

Über Trimesterberichte wird ein Soll-Ist-Abgleich zu finanziellen Veränderungen in der Bauaufsicht erstellt. Diese fiskalischen Berichte werden der Politik zur Kenntnis gegeben und ggf. vorgestellt. Ein regelmäßiges Berichtswesen mit halbjährlichen und jährlichen Berichten wird nicht eingesetzt.

➔ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte die neue Fachsoftware dazu nutzen, das gesamte Bauverfahren, die dazugehörigen Dokumente und die skizzierten Auswertungsmöglichkeiten zu hinterlegen. Dazu sollten fallübergreifende Auswertungen der Daten, zum Beispiel bezogen auf die Laufzeiten, angelegt und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Controlling installiert werden, um den Bereich auf aussagekräftiger Basis steuern zu können.

In den fallübergreifenden Auswertungen könnten aus dem System heraus die Laufzeiten pro Fall und die Einhaltung von Fristen ausgewertet werden. Eine separate Controlling-Stelle ist in der Abteilung Bauen und Wohnen, bzw. im Fachdienst Bauaufsicht nicht eingerichtet. Die Daten wie z.B. Fallzahlen und Laufzeiten werden durch die Abteilungs- und Fachdienstleitung analysiert.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte das Controlling im Fachdienst Bauaufsicht zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen. Diese sollten mindestens jährlich ausgewertet und in einem standardisierten Bericht dargestellt werden.

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Das betrachtete Baugenehmigungsverfahren des Kreises Coesfeld lässt auf rechtmäßiges Verwaltungshandeln bei den von uns betrachteten Rechtmäßigkeitsaspekten schließen. Zusätzliche Dokumentationen zu Ermessensentscheidungen können die Verfahren noch weiter optimieren und die Rechtssicherheit weiter verbessern.	232	E1.1	Der Kreis Coesfeld sollte zur Beibehaltung der Rechtssicherheit auch in der neuen Fachsoftware die Fristen dokumentieren.	233
			E1.2	Die Grundlagen für die Ausübung von Ermessenentscheidungen sollten vom Kreis Coesfeld in der neuen Fachsoftware zum jeweiligen Fall hinterlegt werden. Damit kann das eingesetzte Personal noch rechtssicherer agieren.	234
			E1.3	Der Kreis Coesfeld sollte grundlegende Einzelfall- und Ermessensentscheidungen zentral bereitstellen. In der neuen Fachsoftware kann über Verschlagwortung ein Infopool für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht entstehen.	234
F2	Der Prozess der Baugenehmigung wird im Kreis Coesfeld standardisiert bearbeitet. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch die Entwicklung von Checklisten zu einzelnen Prozessschritten. Diese sollen in die neue Software integriert werden. Die Bearbeitung mittels Papierakte erschwert einen effektiveren Prozessablauf.	235	E2	Um Parallelarbeiten zu vermeiden, sollte der Kreis Coesfeld Bauanträge nach der Implementierung der neuen Fachsoftware in 2023 vollständig über die eingesetzte Fachsoftware bearbeiten.	236
F3	Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden in der unteren Bauaufsicht auf ein notwendiges Maß beschränkt. Das Beteiligungsverfahren wird über den Postweg durchgeführt.	236	E3.1	Der Kreis Coesfeld sollte in der neuen Fachsoftware die erforderlichen Beteiligungsverfahren parallel mittels digitaler Unterlagen durchführen, um das Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen.	237

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Der Kreis Coesfeld sollte in einem ersten Schritt die kreisinternen Beteiligungen digitalisieren, um das zeitaufwendige Beteiligungsverfahren zu vereinfachen.	239
F4	Der eigentliche Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist im Kreis Coesfeld durch wenige Schnittstellen effektiv gestaltet. Er bietet daher wenig Optimierungspotenzial. Ausbaufähig ist der Prozess aufgrund des fehlenden durchgängigen Einsatzes der Fachsoftware und der rudimentären Digitalisierung.	239	E4	Der Kreis Coesfeld sollte das Vier-Augen-Prinzip in den aktuell überarbeiteten Prozessschritten fixieren. Zudem sollte das Vier-Augen-Prinzip in der neuen Software im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens für alle Bauanträge hinterlegt werden. Es dient der Korruptionsprävention und dem Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.	242
F5	Der Digitalisierungsstand im Fachdienst Bauaufsicht steht noch am Beginn der Umsetzung. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren hohe Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung, der aktuellen Fallbearbeitung wie auch bei der Archivierung.	242	E5.1	Der Kreis Coesfeld sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens und des Papieraktenarchivs noch in 2022 abschließen. So kann er das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge im Folgejahr vollständig medienbruchfrei digital bearbeiten und archivieren. Zudem sollte er mit Blick auf die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes die Entwicklungen und Anschlussmöglichkeiten z. B. an das Bauportal.NRW im Blick halten.	244
			E5.2	Alle Vorgänge der Bauaufsicht im Kreis Coesfeld sollten nach der gleichen Systematik in die neue Software und das Dokumentenmanagement integriert werden. Dazu sind Papier-Akten zum Beginn des Prozesses einzuscannen. Die einzupflegenden Informationen zum Vorgang sollten nach abgestimmten Kriterien vorgenommen werden.	244
			E5.3	Der Kreis Coesfeld sollte bis Ende 2022 die Planungen und Vorarbeiten für eine vollumfängliche elektronische Bearbeitung der Bauanträge abschließen. So kann die Bauaufsicht zukünftig unter anderem Zeitressourcen durch den elektronischen Austausch von Stellungnahmen erschließen.	245
			E5.4	Im Gesamtkontext der Digitalisierung der Verwaltung sollte der Kreis Coesfeld den Technikeinsatz in der Bauaufsicht forcieren. Beispielsweise könnten Laptops zur flexiblen Arbeit im Kreishaus und im Homeoffice eingesetzt werden. Die Vorgänge könnten direkt im System ohne Medienbruch bearbeitet werden. Der Einsatz von privaten Endgeräten könnte damit im Homeoffice entfallen und somit die IT-Sicherheit erhöhen.	246

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Eine hohe Fluktuation wirkt sich belastend auf die Arbeitssituation in der Bauaufsicht des Kreises Coesfeld aus. Der Anteil der unerledigten Bauanträge steigt an und liegt interkommunal auf hohem Niveau.	247	E6.1	Der Kreis Coesfeld sollte absehbare Altersfluktuationen in der Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer durch die erfahrenen Fachkräfte gewährleistet ist	249
			E6.2	Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte zum Ausbau des Wissensmanagements zukünftig ein Handbuch mit Standards, Prozessen und Vorgaben zum Verfahren „Bauaufsicht“ erarbeiten. Um Schnittstellen zu reduzieren, sollten diese definierten Prozesse und Informationen in der zukünftigen Software abgebildet bzw. hinterlegt werden.	249
			E6.3	Die weitere Zunahme von unerledigten Bauanträge sollte analysiert werden, um gegensteuernde Maßnahmen ergreifen zu können.	250
			E6.4	Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte zukünftig die hier dargestellten Personalkennzahlen fortschreiben.	251
F7	Der Kreis Coesfeld bietet einige Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Die Bauberaterung erfolgt auf Nachfrage über die zuständige Sachbearbeitung. Eine explizit ausgewiesene Bauberaterung ist nicht vorhanden.	251	E7.1	Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen sein.	252
			E7.2	Der Kreis Coesfeld sollte die Kennzahlen zu den Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen über diese Prüfung hinaus erheben und fortschreiben. Ziel sollte es sein, eine hohe Zahl an genehmigungsfähigen Anträgen zu erreichen.	252
			E7.3	Der Kreis Coesfeld sollte überlegen, wie die vielen sinnvollen Informationen auf der Homepage für die Bürger übersichtlicher gebündelt werden, einfacher zu finden und aufzurufen sind.	253
			E7.4	Der Kreis Coesfeld sollte die Stellenanteile der Bauberaterung in der Bauaufsicht zukünftig erheben und analysieren. Hierdurch können Veränderungen beim Personaleinsatz besser gesteuert werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Nachfrage in der Bauberaterung.	253

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Der Kreis Coesfeld kann die Laufzeiten der verschiedenen Bauanträge nach Verfahrensarten getrennt ermitteln. Bei der Betrachtung der Gesamtlaufzeiten aller Bauanträge zeigt sich ein überdurchschnittlicher Wert.	254	E8	Der Kreis Coesfeld sollte die Laufzeiten weiterhin getrennt nach den verschiedenen Bauantragsverfahren, sowie ab Antragseingang und ab Vollständigkeit in der neuen Fachsoftware nachhalten. Zudem sollten die Ursachen für die langen Gesamtbearbeitungszeiten analysiert werden.	257
F9	Der Kreis Coesfeld hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele und Kennzahlen für den Haushalt definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt in Ansätzen. Es fehlen zudem noch Auswertungsmöglichkeiten über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen.	257	E9.1	Die Bauaufsicht des Kreises Coesfeld sollte die neue Fachsoftware dazu nutzen, das gesamte Bauverfahren, die dazugehörigen Dokumente und die skizzierten Auswertungsmöglichkeiten zu hinterlegen. Dazu sollten fallübergreifende Auswertungen der Daten, zum Beispiel bezogen auf die Laufzeiten, angelegt und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Controlling installiert werden, um den Bereich auf aussagekräftiger Basis steuern zu können.	258
			E9.2	Der Kreis Coesfeld sollte das Controlling im Fachdienst Bauaufsicht zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen. Diese sollten mindestens jährlich ausgewertet und in einem standardisierten Bericht dargestellt werden.	258

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld 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

Bei der Prüfung des Vergabewesens des **Kreises Coesfeld** ist ein überwiegend **positiver Eindruck** entstanden. Die **zentrale Vergabestelle** und die **örtliche Rechnungsprüfung** sind **gut** in das Vergabewesen **eingebunden**. Die Zusammenarbeit mit den Fachämtern ist nachvollziehbar geregelt und im Wesentlichen geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten. Bei den Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart bleibt der Kreis Coesfeld deutlich unter den aktuellen Grenzwerten der Kommunalen Vergabegrundsätze. Dies ist dem Wettbewerb und der Korruptionsprävention der Vergabeverfahren zuträglich.

In der **Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen** sollte der Kreis noch den Aspekt der Binnenmarktrelevanz aufgreifen und die Zuständigkeit für die Wahl der Vergabeart auf die zentrale Vergabestelle übertragen.

Die Anzahl der beschränkten Ausschreibungen ist beim Kreis Coesfeld vergleichsweise niedrig. Das liegt an den insgesamt niedrigen Wertgrenzen, ab denen eine öffentliche Ausschreibung zu erfolgen hat. Da aus unserer Sicht die öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit ist¹⁹, begrüßen wir die Reduzierung der beschränkten zu Gunsten der öffentlichen Ausschreibung.

Bei der Prozessbetrachtung haben wir festgestellt, dass der Kreis die vorgeschriebene Ex-Ante-Bekanntmachung zumeist nicht vornimmt. Der Kreis hat aber bereits während der Prüfung die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, damit diese Transparenzregel zukünftig verbindlich befolgt wird.

Die Bieterlisten sollte die zentrale Vergabestelle regelmäßig ändern bzw. ergänzen und auf die Beteiligung von auswärtigen Bietern achten.

Der Kreis Coesfeld prüft zurzeit die **Einführung einer elektronischen Vergabeakte** über das Dokumentenmanagementsystem. Auch wenn es sich hierbei nicht um eine vollumfängliche Vergabemanagementsoftware handelt, bietet die angestrebte Lösung eine systemische Unterstützung für eine rechtssichere Maßnahmenabwicklung.

¹⁹ 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 Kreis Coesfeld hat bereits wichtige Elemente zur Korruptionsprävention implementiert. Hierzu zählen die **Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption** und die Ernennung einer Korruptionsschutz-Beauftragten. Darüber hinaus hat der Kreis bereits eine umfassende **Gefährdungsanalyse** zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze durchgeführt. Diese sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt und um eine Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergänzt werden. Die ausführlichen Regelungen zur Annahme von Geschenken hat der Kreis durch einen strukturierten Workflow konkretisiert, den die Beschäftigten in der Praxis nachvollziehbar leben.

Der Kreis Coesfeld hat sich bisher noch nicht mit der Umsetzung der **EU-Hinweisgeber-Richtlinie** 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.

Zur Durchführung von **Sponsoring** hat der Kreis eine fachlich gute Dienstanweisung ausgearbeitet und diese um Muster-Verträge ergänzt. Das vorgesehene Berichtswesen ist vorbildlich. Bei den Haftungs- und Nebenkosten-Ausschlüssen sehen wir noch Optimierungsmöglichkeiten.

Ein ganzheitliches **Bauinvestitionscontrolling** betreibt der Kreis Coesfeld noch nicht. Wir konnten bei der Prüfung aber bereits vielversprechende Ansätze feststellen, die der Kreis nun ausbauen sollte. Dabei bietet es sich an, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung zu regeln. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang sind die aktuellen Bestrebungen des Kreises, **Nachhaltigkeitskriterien** beim Bau verstärkt zu berücksichtigen.

Wir haben beim Kreis Coesfeld die **Abweichungen der Schlussrechnungen** von den ursprünglichen Auftragswerten ermittelt und diese interkommunal verglichen. Drei Viertel der Vergleichskommunen weisen höhere Abweichungen aus. Dies ist ein Indiz für die bereits bestehende **gute Leistungsfähigkeit und Planungsgüte** der Fachämter.

Zur Abwicklung von **Auftragsänderungen** hat der Kreis Regelungen in der Geschäftsanweisung 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** des Kreises Coesfeld bestätigen den **positiven Grundeindruck** der Organisation des Vergabewesens. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen überwiegend ein. Bei der Dokumentation der Maßnahmen und der Gewährleistung der bestehenden Beteiligungspflichten der Rechnungsprüfung haben wir noch Empfehlungen aussprechen können.

7.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,

- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz des Kreises vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren beim Kreis Coesfeld 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.

7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

7.3.1 Organisatorische Regelungen

➔ Feststellung

Das Vergabewesen des Kreises Coesfeld ist gut organisiert. Die Geschäftsanweisung Vergabe bildet eine gute Grundlage zur rechtssicheren Handhabung der Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind im Wesentlichen klar formuliert. Der Kreis berücksichtigt auch bereits Nachhaltigkeitskriterien im Beschaffungswesen.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Der Kreis Coesfeld hat eine zentrale Vergabestelle. Zunächst richtete der Kreis diese im Jahr 2014 beim Abteilung 20 – Finanzen und Liegenschaften ein. Im Jahr 2017 erfolgte dann eine organisatorische Neuordnung. Seitdem gehört die zentrale Vergabestelle dem Dezernat IV und hier der Abteilung 14 - Rechnungsprüfung an. Aus Sicht der Rechnungsprüfung hat sich die organisatorische Neuordnung bewährt. Vor allem die kurzen Wege zur Abstimmung mit der Rechnungsprüfung haben sich dabei als vorteilhaft herausgestellt. Da der gesetzliche Aufgabenkatalog der örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 104 Abs. 1 Ziffer 5 GO NRW²⁰ auch die Prüfung von Vergaben vorsieht, sollte ein Kreis auf eine strikte räumliche und personelle Trennung zwischen örtlicher Rechnungsprüfung und zentraler Vergabestelle achten. Diese Tren-

²⁰ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994

nung hat der Kreis Coesfeld dadurch gewährleistet, dass er die zentrale Vergabestelle gemeinsam mit dem Datenschutz innerhalb der Rechnungsprüfung als eigenständigen Fachdienst 2 führt.

Die **zentrale Vergabestelle** ist mit **einer Person** besetzt. Die Einhaltung des Vieraugenprinzips bei den Öffnungsterminen sowie die Urlaubsvertretung erfolgt durch eine Beschäftigte aus einem anderen Fachdienst bzw. innerhalb des Fachdienstes 2. Da es sich bei der zentralen Vergabestelle um eine bedeutende Funktionsstelle innerhalb der Verwaltung handelt, die besonderes rechtliches und prozessuales Fachwissen vorhalten muss, hat sich in anderen Kreisen eine redundante Funktionswahrnehmung bewährt. Sollte der Kreis Coesfeld den Empfehlungen der gpaNRW folgen und die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Vergabestelle ausweiten, bietet sich die Prüfung der Auskömmlichkeit des vorhandenen Personals anhand einer analytischen Stellenbemessung an.

Zur Regelung des Vergabewesens hat der Kreis mit Wirkung vom 14. Juni 2019 eine neue **Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen (GA Vergabe)** erlassen.

Die Prüfung der Regelungen zu Wertgrenzen und der Wahl der Verfahrensart hat ergeben, dass der Kreis Coesfeld deutlich niedrigere Wertgrenzen zu Grunde legt, als die Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes Nordrhein-Westfalen aktuell vorsehen. Durch die niedrigeren Wertgrenzen leistet der Kreis einen deutlichen Beitrag zu mehr Transparenz und Wettbewerb in seinen Vergabeverfahren.

Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart beim Kreis Coesfeld in Euro (netto)

Leistungsart	Bauleistungen	Liefer-/Dienstleistungen
Freihändige Vergabe/Verhandlungsvergabe	bis 10.000	bis 10.000
Beschränkte Ausschreibung	10.000 - 50.000 (für Ausbaugewerke) 10.000 – 150.000 für Tief-, Verkehrs- wege- und Ingenieurbau 10.000 – 100.000 für alle übrigen Gewerke	10.000 – 35.000
Öffentliche Ausschreibung	ab 50.000/100.000 bzw. 150.000 für die o.g. Gewerke	ab 35.000
EU-Verfahren	gemäß Schwellenwert	gemäß Schwellenwert

Die zentrale Vergabestelle ist gemäß Ziffer 3.3 der GA Vergabe für die Durchführung der beschränkten, öffentlichen und EU-weiten Vergabeverfahren zuständig. Den Wertgrenzen gemäß Ziffer 4.2 wären dies alle Liefer- und Dienstleistungen sowie Bauleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto. Die Rechnungsprüfung ist bei der Vorbereitung der Vergabeunterlagen und vor der Zuschlagserteilung ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 35.000 Euro aller Vergabemaßnahmen zu beteiligen, hierzu zählt auch die Vergabe von freiberuflichen Leistungen.

Freiberufliche Leistungen vergeben die Bedarfsstellen unterhalb der EU-Schwellenwerte gemäß

§ 50 UVgO²¹ i.V.m. Ziffer 4.3 der GA Vergabe und in Anlehnung an die Verhandlungsvergabe überwiegend eigenständig. Erst ab Erreichen der EU-Schwellenwerte von zurzeit 215.000 Euro ist die zentrale Vergabestelle pflichtig zuständig. Der Kreis hat hierzu mitgeteilt, dass er, wenn möglich, auch bei den freiberuflichen Leistungen eine beschränkte Ausschreibung oder ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto durchführt. Diese Vergaben werden dann ebenfalls über die zentrale Vergabestelle abgewickelt. Hierzu bietet sich noch eine konkretisierende Ergänzung unter Ziffer 4.3 der GA Vergabe an.

Aus Sicht der gpaNRW gilt der korruptionspräventive Grundgedanke der Funktionstrennung im Vergabewesen auch bei freiberuflichen Leistungen. Hinzu kommt, dass die Mindest- und Höchstsätze für die Vergütung von Architekten und Architektinnen sowie Ingenieuren und Ingenieurinnen gemäß der HOAI²² nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs²³ nicht mehr bindend sind. Dadurch ist der Spielraum für die Honorargestaltung in diesem Bereich sehr viel größer geworden.

Gemäß § 50 UVgO besteht die Verpflichtung, freiberufliche Leistungen im Wettbewerb zu vergeben und dabei so viel Wettbewerb wie möglich zu schaffen. Daraus folgt, dass der Auftraggeber auch die Möglichkeit einer öffentlichen oder einer beschränkten Ausschreibung mit oder ohne Teilnahmewettbewerb im Einzelfall prüfen sollte. Kann der Auftraggeber diese Vergabearbeiten im Einzelfall begründet ausschließen, sollte er durch Markterkundung möglichst die qualifizierteste und wirtschaftlichste freiberufliche Leistung auswählen. Im Interesse von Wettbewerb und Chancengleichheit sollten die Aufträge zudem gestreut werden. Diese Vorgaben sollte eine unabhängige Kontrollinstanz nachhalten.

Welche Aufgaben die Bedarfsstellen und die zentrale Vergabestelle im Einzelnen bei der Durchführung einer Beschaffungsmaßnahme wahrnehmen, ist bei den Ziffern 3.2 sowie 3.3 der GA Vergabe aufgeführt.

Zu Beginn einer Maßnahme ermitteln die Bedarfsstellen zunächst den Bedarf und den zu erwartenden Auftragswert. Auf Grund des geschätzten Auftragswertes legen sie die Vergabeart fest und erstellen die Leistungsbeschreibung sowie die Eignungs- und Zuschlagskriterien. Bei beschränkten Ausschreibungen schlagen die Bedarfsstellen den Bieterkreis vor.

Entscheidet sich die Bedarfsstelle den Wertgrenzen entsprechend für eine Vergabeart oberhalb der Verhandlungsvergabe, leitet sie die Unterlagen zusammen mit dem Einleitungsvermerk an die zentrale Vergabestelle weiter.

Laut Auskunft der zentralen Vergabestelle kann diese bei den ihr vorgelegten Vergaben im Bedarfsfall und in Abstimmung mit der Bedarfsstelle die Vergabeart ändern. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die gewählte Vergabeart nicht den Vorgaben entsprechend von der Bedarfsstelle festgelegt wurde. Bei der Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 7.8.3 hat die gpaNRW

²¹ Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung - UVgO) - Ausgabe 2017 - vom 02. Februar 2017

²² Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI)

²³ Urteil vom 04. Juli 2019 des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)

festgestellt, dass die zentrale Vergabestelle ordnungsgemäß anstelle der vorgeschlagenen beschränkten Ausschreibung auf einer öffentlichen Ausschreibung bestanden hat. Dieses Änderungsrecht ist allerdings nicht verbindlich in der GA Vergabe festgelegt.

Da nicht zu erwarten ist, dass in den Bedarfsstellen dasselbe vergaberechtliche Fachwissen vorhanden ist wie in der zentralen Vergabestelle, besteht die Gefahr, dass diese nicht die richtige Vergabeart wählen. Daher ist es aus Gründen der Korruptionsprävention und der Rechtssicherheit vorteilhaft, wenn die Entscheidung über die Vergabeart nicht die Bedarfsstellen, sondern die zentrale Vergabestelle trifft. Nur so kann einheitlich gewährleistet werden, dass die jeweils rechtlich richtige Vergabeart gewählt wird.

Weicht die Bedarfsstelle von der vorgeschriebenen Vergabeart ab, muss sie gemäß Ziffer 3.1 i.V.m. Ziffer 3.5.3 der GA Vergabe die örtliche Rechnungsprüfung beteiligen. Führt die Bedarfsstelle also beispielsweise aus Dringlichkeitsgründen eine freihändige Vergabe anstelle einer beschränkten Ausschreibung durch, ist dies nur mit Zustimmung der Rechnungsprüfung möglich. Stimmt diese zu, wickelt die Bedarfsstelle die Maßnahme weitestgehend eigenverantwortlich ab. Sofern Veröffentlichungs- oder Informationspflichten wahrzunehmen sind, informiert die Rechnungsprüfung die zentrale Vergabestelle, sodass diese die Pflichten ausführen kann.

Fördermittelfähige Einzelvergaben können durchaus die Wertgrenze von 10.000 Euro unterschreiten und werden dann nicht der zentralen Vergabestelle und auch nicht der örtlichen Rechnungsprüfung vorab vorgelegt. Die Fördermittelgeber binden die Bewilligung der Mittel zumeist an die Anwendung bestimmter Vergaberechtsvorschriften. Das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch ein nicht förderprogrammkonform durchgeführtes Vergabeverfahren sollte der Kreis so weit wie möglich reduzieren. Daher bietet es sich an, fördermittelfähige Maßnahmen grundsätzlich und unabhängig von Wertgrenzen von der zentralen Vergabestelle vergaberechtlich begleiten zu lassen und auch der örtlichen Rechnungsprüfung vorab vorzulegen.

→ **Empfehlung**

Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich zur Risiko-Minimierung an, diese unabhängig von einer Wertgrenze der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung vorab vorzulegen.

Wir vermissen in der GA Vergabe Ausführungen zu Belangen der **Binnenmarktrelevanz**. Auch in den Vergabevermerken wird keine Einschätzung der Binnenmarktrelevanz von den Bedarfsstellen abgefragt.

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 Wettbewerbs eröffnet werden muss. Da der Kreis Coesfeld weniger als 30 Kilometer von der niederländischen Grenze entfernt liegt, könnte durchaus auch ein Unternehmen aus dem EU-Nachbarland an einem Auftrag im Kreis Coesfeld interessiert sein.

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 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 ist. Darüber hinaus dürfen keine Eignungskriterien aufgestellt werden, die nationale Anbieter bevorzugen, wie etwa der Nachweis eines Meistertitels.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in seiner Geschäftsanweisung Vergabe aufnehmen und die Bedarfsstellen für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.

Die Anforderungen an die Beschaffung der öffentlichen Hand sind in den letzten Jahren auch in qualitativer Hinsicht deutlich gestiegen. So finden sich im Vergaberecht vermehrt Regelungen für eine **ökologisch und sozial faire Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe**. In § 97 Abs. 3 GWB²⁴ und § 31 Abs. 3 VgV²⁵ heißt es beispielsweise, dass bei der Vergabe Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden.

Und auch spezialgesetzliche Regelungen wie zum Beispiel das Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz oder das ab dem 01. Januar 2023 in Kraft tretende Lieferkettengesetz (LkSG) sehen konkrete Vorgaben für öffentliche Auftraggeber zur nachhaltigen Beschaffung vor. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an das Beschaffungswesen der öffentlichen Hand in Bezug auf die Berücksichtigung von **Nachhaltigkeitsaspekten** in den kommenden Jahren noch weiter steigen werden.

Nachhaltig sind Produkte dann, wenn sie im Einklang von Mensch, Wirtschaft und Natur hergestellt genutzt und nach Ende ihrer Lebensdauer entsorgt werden. Ein praktisches Beispiel ist die nachhaltige Forstwirtschaft, die dafür Sorge trägt, dass gefällte Bäume nachgepflanzt werden. Ein anerkanntes Label für Holzprodukte, die dieses Merkmal erfüllen, ist beispielsweise das FSC-Warenzeichen oder vergleichbare. Aber auch soziale Aspekte wie beim Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) sind bei der nachhaltigen Beschaffung zu berücksichtigen.

Der **Kreis Coesfeld** hat sich mit dem Thema Nachhaltigkeit in der Beschaffung bereits auseinandergesetzt. In der Geschäftsanweisung Vergabe gibt es zwar noch keine konkretisierenden Ausführungen zur Nachhaltigkeit, aber in den Vergabevermerken greift der Kreis Coesfeld diese Thematik auf. Hier fragt der Kreis ab, ob Vorgaben zur Berücksichtigung nachhaltiger Kriterien gemacht wurden.

²⁴ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274) geändert worden ist

²⁵ Vergabeverordnung (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge) Artikel 1 der Verordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), in Kraft getreten am 18. April 2016 zuletzt geändert durch Gesetz vom 09. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691) m.W.v. 02. August 2021

Darüber hinaus beschäftigt sich auch die Kommunalpolitik im Kreis Coesfeld verstärkt mit wegweisenden Vorgaben für nachhaltige Beschaffungskriterien. Mit Beschluss vom 14. Dezember 2021 hat der Kreistag entschieden, dass als Beitrag des Kreises Coesfeld zum Klimaschutz batterieelektrische Antriebe im ÖPNV, namentlich bei der Regionalverkehr Münsterland GmbH, zum Einsatz kommen sollen.

Nachhaltigkeitsaspekte können neben der Berücksichtigung bei den Zuschlagskriterien auch bereits bei der Leistungsbeschreibung einfließen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie gesetzliche Vorgaben zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Praxis umgesetzt werden können. Hierbei sollte der Kreis die Bedarfsstellen einbinden und für das Thema Nachhaltigkeit sensibilisieren.

Ergänzend empfehlen wir, Nachhaltigkeitskriterien sukzessive für sämtliche öffentlichen Ausschreibungen zu definieren und systematisch zu erfassen. Der Kreis sollte vorab festlegen, wie die entsprechenden Nachweise für die ökologische und soziale Unbedenklichkeit von Produkten und Dienstleistungen erbracht werden sollen. Eine strategische Ausrichtung öffentlicher Bedarfs- und Beschaffungsstellen hin zu nachhaltigeren Vergabeverfahren ist dabei hilfreich.

➔ **Empfehlung**

Um für die steigenden Anforderungen an eine nachhaltige Beschaffung gewappnet zu sein, sollte der Kreis Coesfeld sein Konzept zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten im Beschaffungswesen weiter ausbauen und ergänzend konkrete Handlungsvorgaben erarbeiten.

Zur Organisation des Nachtragswesens verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 7.7.2.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

- ➔ Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die Ziffern 3.5 ff der GA Vergabe des **Kreises Coesfeld** regeln die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung. Hiernach ist die örtliche Rechnungsprüfung sowohl vor der Ausschreibung als auch vor der Zuschlagserteilung bei sämtlichen Aufträgen mit einer voraussichtlichen Auftragssumme über 35.000 Euro netto zu beteiligen. Darüber hinaus ist die Rechnungsprüfung vor der Erteilung des Auftrags gemäß Ziffer 3.5.1 letzter Absatz zu beteiligen, wenn der voraussichtliche Auftragswert unter dieser Wertgrenze lag, das Angebot, auf das der Zuschlag erteilt werden soll, aber darüber liegt.

Zudem haben die Bedarfsstellen gemäß Ziffer 3.5.2 der GA Vergabe bei Vergabeverfahren ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 3.000 Euro netto zur Information der Rechnungsprüfung eine Vergabedatei auszufüllen. Bei Abweichungen von der GA Vergabe, insbesondere der vorgeschriebenen Vergabeart sowie der vorgeschriebenen Anzahl von Bietern, ist die Rechnungsprüfung gemäß Ziffer 3.5.3 zu beteiligen. Ebenso verhält es sich bei der Aufhebung von Ausschreibungen gemäß Ziffer 3.5.4.

Die Submissionstermine teilt die zentrale Vergabestelle der örtlichen Rechnungsprüfung mit. Diese nimmt nach eigenem Ermessen an diesen teil.

Empfehlenswert ist darüber hinaus eine Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei der Abnahme von Baumaßnahmen. Die Rechnungsprüfung des Kreises Coesfeld hat bestätigt, dass sie in der Regel zwei größere Baubegleitungen im Jahr durchführt. Bei diesen Projekten nimmt sie dann auch am Abnahmetermin vor Ort teil. An weiteren Abnahmeterminen nimmt sie darüber hinaus stichprobenhaft teil. Zur Bündelung des technischen Sachverstandes der Verwaltung bei den Abnahmeterminen vor Ort begrüßen wir diese Vorgehensweise ausdrücklich.

Zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in den Workflow des Nachtragswesens verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 7.7.2.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine in vielen Kreisen häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Der **Kreis Coesfeld** nutzt diese Vergabeart für Baumaßnahmen im Vergleich zu anderen Kreisen deutlich weniger. Dies liegt daran, dass sich der Kreis gegen eine Anlehnung an die aktuell auf Grund der Corona-Krise erhöhten Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze entschieden hat. Dadurch liegen die Wertgrenzen, bis zu denen eine freihändige Vergabe oder eine beschränkte Ausschreibung möglich ist, hier vergleichsweise niedrig.

Die gpaNRW hat den Prozessablauf dieser Vergabeart für alle Kreise in einem Prozessablauf-Diagramm dargestellt. Dadurch machen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparenter und können mögliche Unterschiede zu den anderen Kreisen leichter erkennen. Für den Kreis Coesfeld ist der Prozessablauf als Anlage beigelegt.

→ Feststellung

Der Kreis Coesfeld führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen im Wesentlichen effektiv und rechtssicher durch.

Die gesetzlichen Veröffentlichungspflichten vor Beginn der Ausschreibung hält der Kreis nicht immer ein.

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 **Kreis Coesfeld** fällt die Anzahl der **beschränkten Ausschreibungen** auf Grund der niedrigen Wertgrenzen-Regelung zu Gunsten des Anteils der **öffentlichen Ausschreibungen** relativ niedrig aus.

Diese Vorgehensweise begrüßen wir. 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 ist dieses Verfahren aus Gründen der Transparenz und im Regelfall auch aus wirtschaftlichen Gründen vorteilhaft.

Dem als Anlage beigefügten **Prozessablauf** ist zu entnehmen, für welche Verfahrensschritte die Bedarfsstellen und die zentrale Vergabestelle verantwortlich sind. Und auch die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ist in der bildlichen Darstellung ablesbar.

Im Vorfeld einer Maßnahme führen die Bedarfsstellen die Bedarfsermittlung durch. Sie schätzen die Kosten und erstellen den Vergabevermerk sowie das Leistungsverzeichnis. Bei Bedarf bedienen sie sich zur Erfüllung dieser Aufgabe eines Architektur- oder Ingenieurbüros. Die Bedarfsstellen legen die Art des Vergabeverfahrens fest und schlagen den Bieterkreis vor.

Die zentrale Vergabestelle ergänzt gemäß Ziffer 3.3 der GA Vergabe bei Bedarf die Vergabeunterlagen, ändert den vorgeschlagenen Bieterkreis und erstellt den Fristenplan. Die Änderung des vorgeschlagenen Bieterkreises lässt hierbei ausdrücklich Streichungen als auch Ergänzungen zu.

Laut Auskunft der zentralen Vergabestelle nimmt diese in der **Praxis jedoch so gut wie keine Änderungen oder Ergänzungen der Bieterlisten** vor. Grund hierfür ist, dass die zentrale Vergabestelle nicht über eine Bieterdatenbank verfügt, aus der sie gewerkescharf geeignete Bieter entnehmen könnte. Diese gilt es nun dringend einzuführen, denn die Durchmischung der Bieter bei beschränkten Ausschreibungen ist aus korruptionspräventiven Gründen dringend angeraten.

Die Vorgabe, dass auch **auswärtige Bewerber** zu berücksichtigen sind, findet sich im Prozess nicht wieder.

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 (z.B. eines Kreises, Regierungsbezirks oder eines Bundeslands) oder gar auf einen bestimmten Ort nicht zulässig ist.

Auch aus § 97 GWB ergibt sich, dass die Bevorzugung lokaler oder regionaler Unternehmen unzulässig ist. Um einem möglichen Anschein von Diskriminierung vorzubeugen und Bieterabsprachen zu erschweren, sollte der Kreis Coesfeld die GA Vergabe so ergänzen, dass mindestens ein auswärtiger Bewerber in den Bieterkreis von Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb aufzunehmen ist.

Die Berücksichtigung auswärtiger Bieter ist vor allem auch bei fördermittelfähigen Maßnahmen empfehlenswert. So ist uns bereits ein Fall bekannt, bei dem der Fördermittelgeber die Zusage verweigerte, weil der Kreis bei der durchgeführten beschränkten Ausschreibung keinen auswärtigen Bieter einbezogen hatte.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte verbindlich festlegen, dass bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen sind. Die zentrale Vergabestelle sollte eine Bieterdatei aufbauen und den Vorschlag der Bedarfsstelle zum Bieterkreis regelmäßig ändern.

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. Laut Auskunft der zentralen Vergabestelle nahm diese die **Ex-Ante-Veröffentlichung im Regelfall** bis zur Prüfung durch die gpaNRW **nicht vor**.

Zur Begründung führt die zentrale Vergabestelle aus, dass dieses Instrument des Transparenzgebots bisher nicht in den Vergabeprozess der beschränkten Ausschreibung eingebunden gewesen sei. Allerdings sieht die GA Vergabe die Ex-Ante-Veröffentlichung gemäß Ziffer 3.3 vor.

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. Daher ist vor der Durchführung der beschränkten Ausschreibung ab den definierten Wertgrenzen, die Ex-Ante-Veröffentlichung für mindestens 14 Tage²⁶ 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 zentralen Vergabestelle unbedingt einhalten. Eine zentrale Vergabestelle sollte ihrerseits auf der Durchführung der Ex-Ante-Veröffentlichung bestehen. Alternativ könnte die zentrale Vergabestelle bei zeitlichem Druck auch anstatt der beschränkten die öffentliche Ausschreibungsform wählen. Bei diesem Ausschreibungsverfahren ist auf Grund des hohen Maßes an Transparenz keine Ex-Ante-Veröffentlichung erforderlich.

Die Ex-Ante-Veröffentlichung spielt darüber hinaus auch zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz eine wichtige Rolle. Auf Grund der Nähe des Kreises Coesfeld zur niederländischen Grenze ist dieser Aspekt zusätzlich relevant.

In der Praxis kann die Ex-Ante-Veröffentlichung auch bereits frühzeitig vorgenommen werden, beispielsweise bei der Planung der im kommenden Quartal abzuwickelnden Maßnahmen. Spätestens sobald die Bedarfsstelle die Maßnahme vorbereitet, sollte von hier der Anstoß für die Ex-Ante-Veröffentlichung erfolgen. Diese Vorgehensweise sollte ein Kreis fest im Vergabe-Workflow verankern.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.

Die Leitung der zentralen Vergabestelle hat schriftlich bestätigt, dass der Kreis Coesfeld die Ex-Ante-Veröffentlichung auf Grund der Empfehlung der gpaNRW nunmehr verbindlich vornimmt und den zugehörigen Workflow entsprechend angepasst hat.

Gemäß Ziffer 5.1 der Geschäftsanweisung Vergabe ist bei allen Vergabeverfahren des Kreises ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 5.000 Euro netto die Zustimmung des Kämmerers einzuholen. Diese Vorgabe führte in der Vergangenheit immer wieder zu Verzögerungen im

²⁶ Siehe zur Frist auch Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen (VHB NRW)

Ausschreibungsverfahren.

Aus Sicht der gpaNRW ist es zwar sinnvoll, die Kämmerei bei anstehenden Beschaffungen zur Bestätigung der Mittelverfügbarkeit einzubinden. So kann es beispielsweise sein, dass Mittel aufgrund einer vorläufigen Haushaltsführung oder durch zeitweise Liquiditätsengpässe nicht zur Verfügung stehen. Diese Bestätigung müsste aber nicht zwingend durch die Person des Kämmerers erfolgen. Nach Ansicht des Kreises Coesfeld ermöglicht diese Vorgehensweise aber eine konsequente Haushaltssteuerung und –bewirtschaftung.

→ **Empfehlung**

Der Kreis könnte die Bestätigung der Mittelverfügbarkeit für ausschreibungsreife Beschaffungen vom Kämmerer auf berechnigte Beschäftigte der Kämmerei delegieren und so zur Entlastung des Kämmerers sowie zur Beschleunigung der Vergabeverfahren beitragen.

Der Kreis teilte mit, dass er prüft, ob er die Empfehlung umsetzen kann.

Die Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt in anonymisierter Form über die zentrale Vergabestelle. Dadurch verhindert der Kreis, dass Bieter und Bedarfsstellen bereits vor der Vergabe-Entscheidung in Kontakt zueinander treten. Diese Vorgehensweise ist aus korruptionspräventiven Gründen richtig und wichtig.

Da die zentrale Vergabestelle beim Kreis Coesfeld mit nur einer Person besetzt ist, nimmt stets noch eine Beschäftigte des Bereichs „Zentrale Dienste“ an den Öffnungsterminen teil. So gewährleistet der Kreis das Vieraugenprinzip. Die zentrale Vergabestelle nimmt dann die formale Prüfung der Angebote vor, weist die Bedarfsstelle auf ggf. fehlende Unterlagen und deutliche Abweichungen zur Kostenschätzung hin und leitet die Angebote zur fachlichen Wertung an die Bedarfsstellen weiter. Bei formalen Mängeln nimmt sie die erforderlichen Ausschlüsse vor.

Die Bedarfsstellen führen die fachliche Prüfung durch, fordern ggf. Unterlagen nach und erstellen den Vergabevorschlag. Den Vergabevorschlag leiten sie an die zentrale Vergabestelle zur vergaberechtlichen Wertung zu. Die zentrale Vergabestelle beteiligt den Wertgrenzen entsprechend die örtliche Rechnungsprüfung.

Die zentrale Vergabestelle fordert die Gewerbezentral- und Vergaberegisterauskünfte an. Die Bedarfsstellen beauftragen den Bieter, der den Zuschlag erhalten soll. Die zentrale Vergabestelle unterrichtet anschließend die unterlegenen Bieter gemäß § 19 VOB/A.

Aus Sicht der gpaNRW ist es aus korruptionspräventiven Gründen vorteilhaft, wenn die Bedarfsstellen so lange wie möglich nicht in direkten Kontakt mit den Bietern treten. Demzufolge sollte die mögliche Nachforderung von Unterlagen und die Auftragserteilung möglichst noch durch die zentrale Vergabestelle erfolgen. Bei der Auftragserteilung konnte der Kreis Coesfeld aber nachvollziehbar darlegen, dass es sich hierbei lediglich um den letzten Formalakt handelt, der im Vorfeld mehrfach abgestimmt wurde. Wie der Prozessablauf-Darstellung zu entnehmen ist, gehören zu den Beteiligten im Vorfeld auch die zentrale Vergabestelle und die örtliche Rechnungsprüfung. Daher sehen wir hier in der abschließenden Beauftragung durch die Bedarfsstellen ausnahmsweise kein zusätzliches Risiko gegeben.

→ **Empfehlung**

Um den Kontakt zwischen den Bietern und den Bedarfsstellen so lange wie möglich zu unterbinden, ist es vorteilhaft, wenn die zentrale Vergabestelle die Nachforderung von fehlenden Unterlagen übernimmt.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend²⁷. 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.

→ Feststellung

Der Kreis Coesfeld nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits für Vergabeverfahren ab der beschränkten Ausschreibung eine digitale Vergabepattform. Der Kreis prüft die Einführung einer elektronischen Vergabeakte. Eine Entscheidung hierzu ist im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht gefallen.

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 **Kreis Coesfeld** wickelt bereits **alle Vergabemaßnahmen** ab der beschränkten Ausschreibung **elektronisch** ab, was wir ausdrücklich aus Gründen der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention befürworten. Hierfür nutzt die zentrale Vergabestelle eine E-Vergabepattform, welche über Weiterleitungsfunktionen zur Internetseite des Kreises Coesfeld, zu bund.de sowie zum Amtsblatt der EU verfügt.

Darüber hinaus setzt sich die zentrale Vergabestelle zurzeit damit auseinander, eine elektronische Vergabeakte über das bestehende Dokumentenmanagementsystem einzuführen. Die Software sollte geeignet sein, die zentrale Vergabestelle bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren sowie beim Führen der elektronischen Vergabeakte zu unterstützen. Auch die örtliche Rechnungsprüfung sowie die Bedarfsstellen könnten über die Zuteilung differenzierter Zugriffsrechte medienbruchfrei in den internen Mitzeichnungs- und Genehmi-

²⁷ Vgl. § 97 Abs.5 GWB; § 9 Abs.1 VgV

gungs-Workflow eingebunden werden. Auch wenn die Lösung über das Dokumentenmanagementsystem sicher nicht alle Vorteile einer speziellen Vergabemanagementsoftware bietet, stellt sie eine sinnvolle prozess-begleitende Unterstützung dar. Der Kreis sollte noch klären, ob auch Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bieter-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertrags-Verwaltung über die angestrebte Lösung möglich wären.

Eine spezielle Vergabemanagementsoftware bietet darüber hinaus umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten für ein **zentrales Controlling**. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungs-Beträgen.

Die finale Einführung einer elektronischen Vergabeakte über das Dokumentenmanagementsystem ist auch für die Vorgangsbearbeitung im Homeoffice zuträglich. Liegen alle Daten elektronisch vor, ist die umfassende Bearbeitung aus dem Homeoffice weitestgehend problemlos für alle Verfahrensbeteiligten möglich.

→ **Empfehlung**

Wir unterstützen die Bestrebungen des Kreises Coesfeld zur Einführung einer elektronischen Vergabeakte. Der Kreis sollte prüfen, ob die präferierte Lösung auch Assistenz- und Controlling-Funktionen bietet. Die örtliche Rechnungsprüfung und die Bedarfsstellen sollten über Berechtigungen mit in den elektronischen Vergabe-Workflow eingebunden werden.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

- Die zentrale Vergabestelle des Kreises Coesfeld übernimmt die Aufgaben des Beschaffungswesens für eine kreisangehörige Kommunen. Die Modalitäten sind über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geregelt.

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,
- ggf. die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie

- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Einige Kreise erbringen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Leistungen für kreisangehörige Kommunen, die keine eigene zentrale Vergabestelle haben. Hierzu gehört auch der **Kreis Coesfeld**. Der Kreis übernimmt bereits seit dem 01. Oktober 2018 die Durchführung der förmlichen Vergabeverfahren für eine seiner kreisangehörigen Kommunen. Die Zusammenarbeit ist über eine **öffentlich-rechtliche Vereinbarung** geregelt.

Die Vereinbarung enthält die wesentlichen Aspekte der Zusammenarbeit sowie der Kostenerstattung. In § 4 Abs. 3 der Vereinbarung hat der Kreis in Voraussicht auf die ggf. zum Tragen kommende Umsatzsteuer-Pflicht gemäß § 2 b Umsatzsteuergesetz (UStG) eine entsprechende Regelung aufgenommen. In § 8 war nach Ablauf von zwei Jahren eine Evaluation vorgesehen. Diese Evaluation diente den ggf. notwendigen Anpassungen wie beispielsweise bei der Kostenerstattung. Da auch das Erfordernis zukünftiger Anpassungen nicht auszuschließen ist, sollte die Evaluation in einem festzulegenden Turnus etabliert werden.

Seitens der kreisangehörigen Kommune empfehlen wir rechtlich zu klären, ob die Art der Vereinbarung ausschreibungspflichtig sein könnte. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Unterschiede zu beachten.

7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

→ Feststellung

Der Kreis Coesfeld erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG²⁸. Er hat sowohl eine Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung erlassen als auch eine Korruptionsschutzbeauftragte ernannt. Der Kreis hat auch bereits eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat er im Zeitraum der Berichtserstellung 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.

²⁸ 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)

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Der **Kreis Coesfeld** hat in seiner „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption sowie zum Schutz der Beschäftigten“ vom 16. Dezember 2015 die rechtlich erforderlichen Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Die Beschäftigten können über das Intranet auf die Dienstanweisung zugreifen. Beim Dienstantritt werden die Beschäftigten zur Beachtung der im Intranet abzurufenden allgemeinen Regelungen zum Dienstbetrieb aufgefordert und bestätigen dies mit ihrer Unterschrift. Darüber hinaus händigt der Kreis seinen neuen Beschäftigten den optisch ansprechenden Flyer „Korruptionsprävention“ aus. Dieser gibt wichtige Anhaltspunkte zum richtigen Verhalten bei der Annahme bzw. Nicht-Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen.

Der Kreis Coesfeld hat eine **Korruptionsschutzbeauftragte** benannt. Die Beauftragte ist gleichzeitig Leiterin der Abteilung 20 - Finanzen und Liegenschaften und durch ihre zentrale Funktion sehr gut für diese Aufgabe geeignet.

Gemäß Ziffer 10.3 der Dienstanweisung sorgen die Vorgesetzten dafür, dass alle Beschäftigten ihres Zuständigkeitsbereichs mindestens einmal jährlich über die Verpflichtungen zur Korruptionsprävention belehrt werden und die Kenntnisnahme schriftlich bestätigen. Der Ansatz, auf diese Weise regelmäßig auf die Regelungen der Dienstanweisung aufmerksam zu machen ist durchaus positiv. Allerdings wird die Einhaltung dieser Vorgabe nicht überprüft und scheint in der Praxis auch nicht von allen Ämtern gleich gelebt zu werden. Zur Nachverfolgung bietet sich daher eine regelmäßige Erinnerung und zentrale Ablage der Bestätigungsvermerke an.

Die Korruptionsschutzbeauftragte hat in den vergangenen Jahren regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen zur Korruptionsprävention organisiert. So referierte beispielsweise ein leitender Mitarbeiter des Landeskriminalamtes aus einem großen Fundus praktischer Fälle. Das ist den Beschäftigten auch nach mehreren Jahren noch in lebendiger Erinnerung geblieben.

Seit dem Ausbruch der Corona Pandemie gab es allerdings keine Schulungen zum Thema Korruptionsprävention mehr. Empfehlenswert ist eine **regelmäßige und verbindliche Sensibilisierung** aller Beschäftigten für dieses wichtige Thema. 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 möglichst jährlich zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention informieren und sie für dieses Thema regelmäßig sensibilisieren.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Dieser Festlegung sollte eine **Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse** vorausgehen.

Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, 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?

Die Dienstanweisung des **Kreises Coesfeld** führt unter Ziffer 4 die allgemein korruptionsgefährdeten Bereiche auf. Ergänzend hat der Kreis in der Anlage 1 zur Dienstanweisung eine Excel-basierte Liste erarbeitet, aus der eine fundierte, produktscharfe Betrachtung hervorgeht. Dabei hat der Kreis nicht nur den Grad der Gefährdung ermittelt, sondern auch Angaben

- zur Gefährdungsart,
- zu bisherigen Präventions- und Kontrollmaßnahmen,
- zu Vorschlägen für künftige Maßnahmen und
- zur Rotationsmöglichkeit

hinterlegt. Die aus dem Jahr 2015 stammende und sehr aussagekräftige Gefährdungsanalyse erstellte die Korruptionsschutzbeauftragte zusammen mit der örtlichen Rechnungsprüfung und den Dezernenten sowie unter Beteiligung der Abteilung 11 - Personal und Organisation.

Ergänzend bietet sich das Instrument der **Befragung** aller Beschäftigten an. 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. Er ermöglicht es den Bediensteten auch, sich aktiv in den Prozess einzubringen und mit der Thematik auseinanderzusetzen. Um den Aufwand so gering wie möglich zu halten, bietet sich eine digital gestützte Befragung an.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte die Schwachstellenanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen aktualisieren. Dabei bietet es sich an, die Bediensteten aktiv zu befragen und in den Evaluationsprozess einzubinden.

Gemäß Ziffer 10 der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption haben Beschäftigte in Verdachtsfällen unverzüglich ihre Vorgesetzte oder ihren Vorgesetzten und/oder die Korruptionsschutzbeauftragte zu informieren.

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 Kreis Coesfeld in seiner Dienstanweisung Gebrauch gemacht.

Gemäß Ziffer 8 sind Zuwendungen jeglicher Art zurück zu geben. Die Annahme von Geldleistungen ist laut Ziffer 8.1 ausdrücklich verboten.

Ausnahmen für die Annahme von Geschenken bilden die unter Ziffer 7 dargestellten Sachverhalte. Demnach ist die einmalige Annahme von Streugeschenken einfacher Ausführung wie zum Beispiel Kalender, Kugelschreiber und Schreibblöcke bis zu einem Wert von 15 Euro statthaft. Darüber hinaus definiert der Kreis die Annahme kleiner Erfrischungen und Mahlzeiten bis zu einem Wert von 25 Euro bei allgemeinen Veranstaltungen im dienstlichen Auftrag als zulässig.

Die Wertgrenzen-Regelung unterstützt aus unserer Sicht das rechtssichere Handeln der Bediensteten und dient im Zweifelsfall als Entscheidungshilfe.

Geschenke, die nicht mehr abgewiesen werden können und für die keine der unter Ziffer 7 genannten Ausnahmen greift, sind zu melden. Hierfür steht den Beschäftigten ein von der Korruptionsschutzbeauftragten erstellter standardisierter Vordruck zur Verfügung. Anschließend leitet die Korruptionsschutzbeauftragte die über den Wertgrenzen liegenden Geschenke an caritative Einrichtungen weiter.

Die eingereichten Vermerke zu Vorgängen im Rahmen der Korruptionsprävention werden im Kontrollbuch zur Bekämpfung von Korruption eingetragen und fließen in den Bericht zur haftungsrechtlichen Organisation und Korruptionsprävention am Ende eines jeden Jahres ein.

Laut Auskunft der Korruptionsschutzbeauftragten werden diese Vorgaben auch vorbildlich von der Belegschaft des Kreises Coesfeld eingehalten. Vor allem um die Weihnachtszeit erreichen sie jedes Jahr zahlreiche Vermerke über Zuwendungen, die die vorgegebenen Wertgrenzen überschreiten und ordnungsgemäß von den Beschäftigten abgegeben werden. Ende letzten Jahres zählte hierzu beispielsweise ein hochwertiger Kunst-Kalender im Wert von ca. 50 Euro, den der Kreis dann einem Altenheim zur Verschönerung eines Flurs zur Verfügung gestellt hat.

Den strukturierten, transparenten und verantwortungsvollen Umgang des Kreises Coesfeld und seiner Beschäftigten mit unzulässigen Geschenken und Zuwendungen begrüßen wir ausdrücklich.

Regelungen zur **Veröffentlichungspflicht** von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 7 KorruptionsbG finden sich nicht in der Dienstanweisung Korruptionsvermeidung. Alternativ finden sich des Öfteren Regelungen zu den Veröffentlichungspflichten in der Ehrenordnung. Der Kreis Coesfeld hat bis dato jedoch **keine Ehrenordnung** erlassen. In der Ehrenordnung sind regelmäßig auch Befangenheits-Regelungen für die Tätigkeiten im Kreistag sowie den Ausschüssen festgelegt.

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 persönlichen Karteikarten der Gremienmitglieder in den Informationssystemen zu veröffentlichen²⁹. Hierzu zählt auch der Kreis Coesfeld. Der Kreis bietet somit nicht nur ein Höchstmaß an Transparenz, sondern auch einen Beitrag zur Digitalisierung des Kreishauses.

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 Kreises Coesfeld legt die Abrechnung seiner Nebentätigkeiten dem Kreistag jährlich vor und veröffentlicht diese ebenfalls auf seiner persönlichen Karteikarte im Kreistagsinformationssystem.

→ Empfehlung

Wir empfehlen, dass der Kreis Coesfeld die gute Praxis für das Erheben und die Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich fest schreibt. Hierzu bietet sich das Aufstellen einer Ehrenordnung an, in der dann ergänzend noch Regelungen zu Befangenheitstatbeständen aufgenommen werden könnten.

Die **EU-Hinweisgeber-Richtlinie**³⁰ 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.

²⁹ Siehe beispielsweise auch der Kreis Mettmann

³⁰ RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Darüber hinaus sollen Hinweisgeber darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe, also beispielsweise die Presse, zu wenden.

Obwohl die Richtlinie eine nationale Umsetzung bis zum 17. Dezember 2021 vorschreibt, ist diese bis dato noch nicht durch die Bundesregierung erfolgt. Ob die EU-Richtlinie an sich bereits konkret genug ist, um eine unmittelbare Wirkung auf die Kommunen zu entfalten, ist rechtlich umstritten.

Dem **Kreis Coesfeld** ist der Sachverhalt der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bereits bekannt. Vorkehrungen zu deren Umsetzung sind bis dato 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 Hinweisgebersystemen und das Einrichten eines gesichert vertraulichen Workflows. Hierbei ist zu beachten, dass der Hinweisgeber Anspruch auf Aufklärung hat, wie mit seinem Hinweis verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund des Hinweises erfolgt sind.

Der Referentenentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems **Bußgelder von bis zu 20.000 Euro** vor.

→ **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 standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Der Kreis Coesfeld hat sich fachkundig mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und umfassende Regelungen in Form einer Dienstanweisung erlassen. Einzelne Regelungen zur Haftung sowie zu Neben- und Folgekosten fehlen noch.

Das verbindlich festgelegte Berichtswesen zum Sponsorship ist vorbildlich.

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 **Kreis Coesfeld** hat sich bereits fundiert mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt. Die **Dienstanweisung Sponsoring** vom 16. Dezember 2015 enthält dezidierte Regelungen für den Umgang mit Sponsoring-Leistungen. Als Anlage stellt der Kreis zudem Hilfestellungen zur Vertragsgestaltung sowie einen **Muster-Sponsoring-Vertrag** zur Verfügung.

Ein Sponsoring-Vertrag sollte für einen Kreis grundsätzlich kostenneutral sein. Falls Nebenkosten nicht vermeidbar sind, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen.

Darüber hinaus ist jeder Sponsoring-Vertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoring-Verträgen 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 ein Kreis ausschließen.

Bei Sponsoring-Verträgen sollte ein 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. Dies kann beispielsweise die Verletzungsgefahr durch eine nicht fachgerecht aufgestellte Hüpfburg des Sponsoring-Gebers sein.

Der Kreis Coesfeld hat bereits viele der oben benannten Kriterien in seiner Dienstanweisung und dem Muster-Sponsoring-Vertrag berücksichtigt. Wir vermissen jedoch noch konkrete Regelungen zu den Nebenkosten, der Folgekostenregelung bei Kündigung sowie der Haftungsbegrenzung.

Zur Vermeidung nachträglicher Belastungen des Kreishaushalts durch Steuernachforderungen sollte ein Kreis die steuerlichen Auswirkungen eines Sponsorings in die Kalkulation der benötigten Sponsoring-Leistung einbeziehen. Daher sollten Sponsoring-Aktivitäten stets unter Beteiligung bzw. Abstimmung mit der Abteilung 20 - Finanzen und Liegenschaften erfolgen.

Der Kreis Coesfeld hat unter Ziffer 5 und Ziffer 6 der Dienstanweisung Sponsoring zwar die Bedeutung der Abteilung 20 - Finanzen und Liegenschaften bei der Abwicklung von Sponsoring-Maßnahmen ausgeführt. Es wird aber nicht deutlich, dass die Finanz- und Steuerexperten zwingend vor dem Vertragsabschluss beteiligt werden sollten.

Zur Vermeidung des Anscheins der Befangenheit der öffentlichen Verwaltung sollte jede Form der finanziellen Unterstützung staatlichen Handelns für die Öffentlichkeit erkennbar und nachvollziehbar sein. Eine vollständige Transparenz des Umfangs und der Art des Sponsorings ist daher dringend zu empfehlen. Ein Kreis sollte daher dem Kreistag bis zum 30. Juni des Folgejahres einen Bericht über alle Sponsoring-Aktivitäten vorlegen. Für eine maximale Transparenz bietet es sich zudem an, den Bericht zusätzlich auf der Homepage zu veröffentlichen.

Der **Kreis Coesfeld erfüllt diese Transparenz-Verpflichtung bereits vorbildlich**. Gemäß Ziffer 5 der Dienstanweisung Sponsoring ist der Kreisausschuss jährlich über die abgeschlossenen Sponsoring-Verträge zu informieren. Darüber hinaus veröffentlicht der Kreis den Sponsoring-Bericht über sein Kreistagsinformations-System bei der letzten Kreisausschuss-Sitzung des Jahres. Zuletzt ist dieser am 8. Dezember 2021 veröffentlicht worden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte die bereits bestehenden guten Regelungen zum Sponsoring noch um einen Haftungsausschluss, eine Neben- und Folgekostenregelung sowie die Beteiligung der Abteilung 20 - Finanzen und Liegenschaften vor Abschluss eines Sponsoring-Vertrages ergänzen.

7.6 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 Kreis Coesfeld betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es gibt aber bereits vielversprechende und ausbaufähige Elemente eines Bauinvestitionscontrollings.

Der Kreis berücksichtigt bei der Planung und Ausführung kommender Bauvorhaben Aspekte der Nachhaltigkeit, insbesondere Fragen der Energieeffizienz.

Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Ein Kreis sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte er unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.

Der **Kreis Coesfeld** hat noch kein vollumfassendes Bauinvestitionscontrolling eingerichtet, auch eine Dienstanweisung zur Regelung eines Bauinvestitionscontrollings gibt es noch nicht. Der Fachdienst Liegenschaften setzt aber schon einige Ansätze eines Bauinvestitionscontrollings um, auf die der Kreis weiter aufbauen kann.

Nach der Bedarfsfeststellung in den Fachdiensten bezieht der Fachdienst Liegenschaften zu Beginn der geplanten Baumaßnahmen unterschiedliche Interessengruppen mit ein. Hierzu zählen beispielsweise Rettungskräfte des Deutschen Roten Kreuzes beim Bau einer Rettungswache. Darüber hinaus bindet der Fachdienst auch die anderen von dem Bauvorhaben betroffenen Ämter, hier zum Beispiel der Abteilung 32 - Sicherheit und Ordnung ein. Von dort erhalten die Projektverantwortlichen ein Raumbuch, die fachspezifischen Raum-Anforderungen sowie

die zu berücksichtigende Elektrik- und IT-Infrastruktur. Der Kreistag wird bei den Haushaltsberatungen über die anstehenden Bau-Projekte informiert. Die Entwurfskonzeption legt der Fachdienst Liegenschaften dem Fachausschuss zur Entscheidung vor.

Der Fachdienst Liegenschaften erstellt im Regelfall unter Hinzuziehung eines Ingenieurbüros die Kostenschätzung für die geplante Maßnahme auf Basis eines bepreisten Leistungsverzeichnisses. Nach der Durchführung des Vergabeverfahrens durch die zentrale Vergabestelle, begleitet der Projektverantwortliche die Maßnahmen kontinuierlich dem Baufortschritt entsprechend. Hierfür stehen bereits einzelne Projektsteuerungselemente wie ein Baukostencontrolling zur Verfügung. Dieses führt die Abteilung 20 – Finanzen und Liegenschaften.

Ein vollumfängliches Bauinvestitionscontrolling³¹ umfasst darüber hinaus eine systematische Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfung unter Einbeziehung von Aspekten zur Nachhaltigkeit sowie zur 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.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Priorisierung aller anstehenden Baumaßnahmen unter Berücksichtigung der personellen Kapazitäten in der Bauverwaltung. Das heißt, plant der Kreis mehr Baumaßnahmen, als er mit dem vorhandenen Personal umsetzen bzw. begleiten kann, sind Verzögerungen und Kostensteigerungen oft unvermeidbar.

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 Fachdienstes Liegenschaften befindet sich ein solches Berichtswesen zurzeit im Aufbau.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Kreis ein vollumfängliches Bauinvestitionscontrolling zumindest bei kostenintensiven, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Bau-Maßnahmen anwenden.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln. Das im Aufbau befindliche Berichtswesen für große Baumaßnahmen ist hierbei ein wichtiger Bestandteil.

Nachhaltigkeitsaspekte, wie Überlegungen zum Klimaschutz, spielen eine immer größer werdende Rolle beim Kreis Coesfeld. So hat der Kreistag einstimmig beschlossen, dass der Kreis bei der Planung und Ausführung kommender Bauvorhaben (Neubauten und Sanierungen von Bestandsgebäuden) unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit Aspekte der Nachhaltigkeit, insbesondere Fragen der Energieeffizienz beachtet. Als Orientierungsrahmen dienen dabei insbesondere Leitlinien des Bundes und des Landes. Entsprechende Förderprogramme des nachhaltigen Bauens sind rechtzeitig in die Planungen einzubeziehen und zu beantragen. Bei der

³¹ siehe hierzu auch den KGSt-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“

neu konzipierten Leitstelle am Kreishaus sind dementsprechend bereits Nachhaltigkeitsaspekte bei der Planung mitberücksichtigt worden.

Darüber hinaus hat der Kreis eine Potenzialanalyse für Photovoltaikanlagen (PV-Anlagen) in Auftrag gegeben und bereits etliche Gebäude des Kreises mit leistungsstarken Anlagen ausgestattet.

Darüber hinaus soll der Kreishaushalt unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten fortentwickelt werden.

- Das Einbinden von Nachhaltigkeitskriterien bei Bauvorhaben sowie das Ausstatten von kreiseigenen Gebäuden mit PV-Anlagen hat der Kreis Coesfeld vorbildlich umgesetzt.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis ein neues Vergabeverfahren durchführen³². Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Kreis Coesfeld vorkommen und ob hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung kommt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Vergabeverfahren des Kreises Coesfeld führten in den vergangenen Jahren zu unterdurchschnittlichen Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen. Die förmlichen Nachträge haben bei den Baumaßnahmen einen moderaten 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.

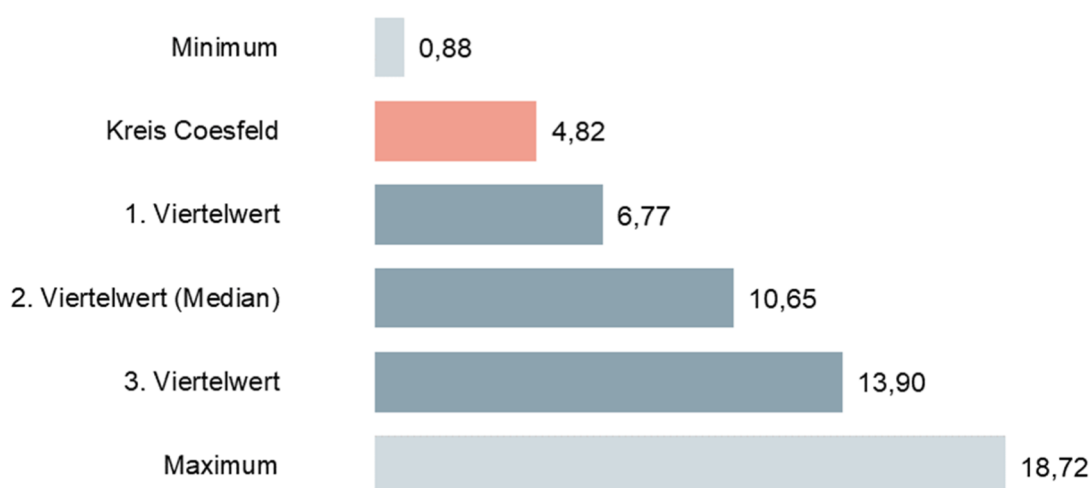
³² Vgl. § 132 Abs. 1 GWB

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021³³

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	24.469.447	
Abrechnungssummen	24.991.147	
Summe der Unterschreitungen	484.731	1,98
Summe der Überschreitungen	1.006.431	4,11
Summe der Abweichungen insgesamt	1.491.162	6,09

Die obige Tabelle bezieht sich auf einen Zeitraum von **drei Jahren**. Allein **im Vergleichsjahr 2020** hat der Kreis Coesfeld 31 Maßnahmen ab 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 417.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Coesfeld damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der **Kreis Coesfeld** liegt im Vergleichsjahr 2020 bei einer **sehr niedrigen Abweichungsquote** von 4,82 Prozent. Damit liegt er bei dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Abweichungen.

³³ bis einschließlich 16. November 2021

Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitet der Kreis vielfach mit förmlichen Nachtragsaufträgen. Von den 83 in den Jahren 2019 bis 2021 abgerechneten Vergaben ab 75.000 Euro wickelte der Kreis 33 Maßnahmen mit Nachtragsaufträgen ab. Diese hatten ein Nachtragsvolumen von rund 536.000 Euro.

Das sind 2,19 Prozent der ursprünglichen Auftragswerte. Nachträge haben somit im Kreis Coesfeld zwar einen spürbaren, aber vergleichsweise niedrigen Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen. Vergleicht man den Wert der förmlich beauftragten Nachträge mit den tatsächlichen Überschreitungen in der Tabelle oben, zeigt sich, dass rund 470.000 Euro nicht über förmliche Nachträge abgewickelt wurden. Die Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 7.8 hat ebenfalls ergeben, dass Über- oder Unterschreitungen bei einzelnen Maßnahmen zum Teil nicht förmlich beauftragt und gar nicht oder nicht ausreichend begründet wurden. Die Verantwortlichen sollten daher verstärkt bei jeder Auftragsänderung kritisch hinterfragen, ob ein förmliches Nachtragsverfahren angeraten ist.

Auftragsänderungen und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann ein Kreis nicht grundsätzlich vermeiden. Allerdings kann er Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis sowie die Kostenberechnung. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis soll der Kreis daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Auch wenn die Vergleichszahlen im Kreis Coesfeld eine niedrige Abweichungsquote ausweisen, gibt es noch Potenzial für weitere Optimierungen. Einen zusätzlichen Beitrag zur Reduzierung von Nachträgen kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ Feststellung

In der Vergabedienstanweisung hat der Kreis Coesfeld Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

Ein Kreis 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 **Kreis Coesfeld** wickelt Auftragsänderungen im Regelfall über förmliche Nachträge ab. Gemäß Ziffer 5.8 der GA Vergabe gelten für Auftragsänderungen die Regelungen der VOB³⁴, UVgO, VgV und des GWB. Wird durch die Auftragsänderung der Gesamtauftragswert so erhöht, dass sich eine andere Zuständigkeit nach Ziffer 3.6.1 der Dienstanweisung ergeben würde, so ist die dort festgelegte Stelle für die Entscheidung über die Auftragsänderung zuständig.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist von den Bedarfsstellen gemäß Ziffer 3.5.5 zu beteiligen. Und zwar immer dann, wenn die Auftragsänderungen im Einzelnen oder in der Summe den Betrag von 2.000 Euro bei Liefer- und Dienstleistungen sowie von 3.000 Euro bei Bauleistungen übersteigen. Positiv sehen wir das Abstellen der Beteiligung der Rechnungsprüfung nicht nur auf Einzel-Auftragsänderungen, sondern auch auf summierte Änderungen. So unterbindet der Kreis ggf. forcierte Splittings von Auftragsänderungen zur Vermeidung der Beteiligung der Rechnungsprüfung effektiv.

Die Summe der Auftragsänderungen einer Maßnahme ist auch vergaberechtlich bedeutend. Denn die Vergabevorschriften definieren verschiedene Wertgrenzen für Auftragsänderungen. Bei Oberschwellenvergaben gilt § 132 GWB in Verbindung mit § 22 VOB/A - EU. Danach ist bei wesentlichen Änderungen grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren erforderlich. § 132 Abs.3 GWB (sowie § 22 Abs.3 VOB/A-EU) erlaubt die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neuem Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme und bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Darüber hinaus regelt § 132 Abs.2 GWB (sowie § 22 Abs.2 VOB/A-EU) Ausnahmetatbestände, die dann nachvollziehbar in der Vergabeakte zu dokumentieren sind³⁵. Ähnliche Vorschriften gibt es auch bei Unterschwellenvergaben im Liefer- und Dienstleistungsbereich³⁶.

Die zentrale Vergabestelle ist laut GA Vergabe nicht bei der Abwicklung von Auftragsänderungen involviert.

Zurzeit nimmt der Kreis Coesfeld noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen und in der zentralen Vergabestelle vor, diese sind jedoch noch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an und sollte mit dem Bauinvestitionscontrolling gekoppelt erfolgen. Für das Einrichten

³⁴ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A, Fassung 2019, Bekanntmachung vom 31. Januar 2019

³⁵ Ausnahmen sind zum Beispiel dann gegeben, wenn eine erneute Ausschreibung aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und mit beträchtlichen Zusatzkosten für den öffentlichen Auftraggeber zu rechnen ist. Dann darf der Wert allerdings 50 Prozent der Auftragssumme pro Änderung des Auftrags nicht überschreiten. Eine Inanspruchnahme dieser Ausnahmetatbestände muss nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden. Zudem sind solche Auftragsänderungen gemäß § 132 Abs. 5 GWB im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt zu machen.

³⁶ Die UVgO verweist hierzu grundsätzlich auf die Vorschriften des GWB, weist aber einen differenzierten Grenzwert aus. In § 47 Abs. 2 heißt es, dass Auftragsänderungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht überschreiten dürfen.

eines Nachtragsmanagements hat sich in anderen Kommunen die zentrale Vergabestelle bewährt. Durch die abschließende Einführung einer elektronischen Vergabeakte ist der Aufbau eines Nachtragsmanagement in der zentralen Vergabestelle einfacher. Bezüglich der Berücksichtigung des personellen Mehraufwands eines Nachtragsmanagements verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 7.3.1.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen vorzugsweise in der zentralen Vergabestelle zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

7.8 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	Das Vergabewesen des Kreises Coesfeld ist gut organisiert. Die Geschäftsanweisung Vergabe bildet eine gute Grundlage zur rechtssicheren Handhabung der Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind im Wesentlichen klar formuliert. Der Kreis berücksichtigt auch bereits Nachhaltigkeitskriterien im Beschaffungswesen.	5/6	E1.1	Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich zur Risiko-Minimierung an, diese unabhängig von einer Wertgrenze der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung vorab vorzulegen.	9
			E1.2	Der Kreis Coesfeld sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in seiner Geschäftsanweisung Vergabe aufnehmen und die Bedarfsstellen für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.	10
			E1.3	Um für die steigenden Anforderungen an eine nachhaltige Beschaffung gewappnet zu sein, sollte der Kreis Coesfeld sein Konzept zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten im Beschaffungswesen weiter ausbauen und ergänzend konkrete Handlungsvorgaben erarbeiten.	11
F2	Der Kreis Coesfeld führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen im Wesentlichen effektiv und rechtssicher durch. Die gesetzlichen Veröffentlichungspflichten vor Beginn der Ausschreibung hält der Kreis nicht immer ein.	272	E2.1	Der Kreis Coesfeld sollte verbindlich festlegen, dass bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen sind. Die zentrale Vergabestelle sollte eine Bieterdatei aufbauen und den Vorschlag der Bedarfsstelle zum Bieterkreis regelmäßig ändern.	273
			E2.2	Der Kreis Coesfeld sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ab den festgelegten Wertgrenzen stets nachkommen.	274

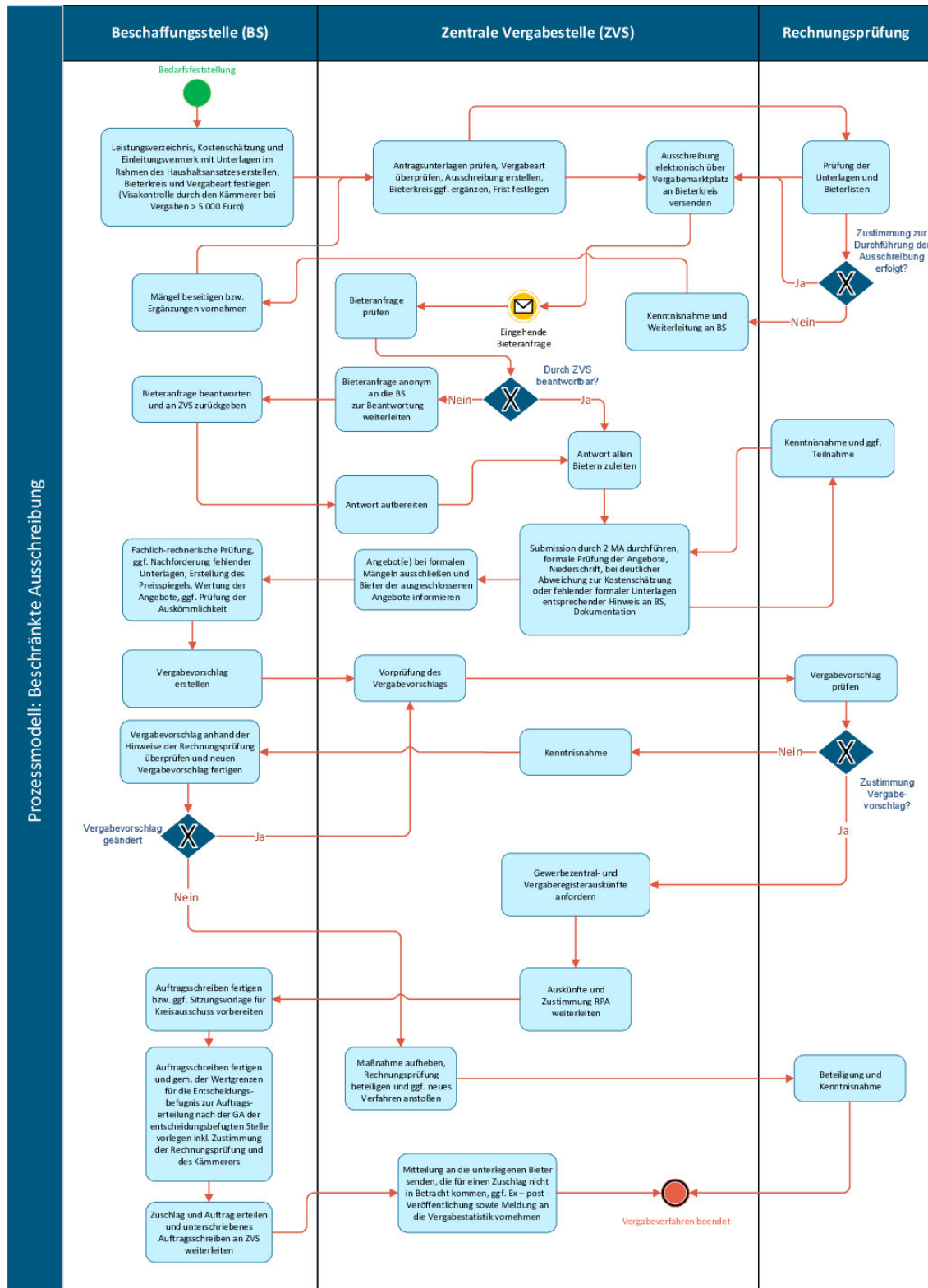
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.3	Der Kreis könnte die Bestätigung der Mittelverfügbarkeit für ausschreibungsreife Beschaffungen vom Kämmerer auf berechnigte Beschäftigte der Kämmererei delegieren und so zur Entlastung des Kämmerers sowie zur Beschleunigung der Vergabeverfahren beitragen.	275
			E2.4	Um den Kontakt zwischen den Bietern und den Bedarfsstellen so lange wie möglich zu unterbinden, ist es vorteilhaft, wenn die zentrale Vergabestelle die Nachforderung von fehlenden Unterlagen übernimmt.	275
F3	Der Kreis Coesfeld nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits für Vergabeverfahren ab der beschränkten Ausschreibung eine digitale Vergabepattform. Der Kreis prüft die Einführung einer elektronischen Vergabeakte. Eine Entscheidung hierzu ist im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht gefallen.	276	E3	Wir unterstützen die Bestrebungen des Kreises Coesfeld zur Einführung einer elektronischen Vergabeakte. Der Kreis sollte prüfen, ob die präferierte Lösung auch Assistenz- und Controlling-Funktionen bietet. Die örtliche Rechnungsprüfung und die Bedarfsstellen sollten über Berechtigungen mit in den elektronischen Vergabe-Workflow eingebunden werden.	236
Allgemeine Korruptionsprävention					
F4	Der Kreis Coesfeld erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Er hat sowohl eine Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung erlassen als auch eine Korruptionsschutzbeauftragte ernannt. Der Kreis hat auch bereits eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat er im Zeitraum der Berichtserstellung noch nicht ergriffen.	278	E4.1	Der Kreis sollte seine Beschäftigten möglichst jährlich zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention informieren und sie für dieses Thema regelmäßig sensibilisieren.	19
			E4.2	Der Kreis Coesfeld sollte die Schwachstellenanalyse zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen aktualisieren. Dabei bietet es sich an, die Bediensteten aktiv zu befragen und in den Evaluationsprozess einzubinden.	281
			E4.3	Wir empfehlen, dass der Kreis Coesfeld die gute Praxis für das Erheben und die Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich fest schreibt. Hierzu bietet sich das Aufstellen einer Ehrenordnung an, in der dann ergänzend noch Regelungen zu Befangenheitstatbeständen aufgenommen werden könnten.	282

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.4	Der Kreis sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	283
Sponsoring					
F5	Der Kreis Coesfeld hat sich fachkundig mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und umfassende Regelungen in Form einer Dienstanweisung erlassen. Einzelne Regelungen zur Haftung sowie zu Neben- und Folgekosten fehlen noch. Das verbindlich festgelegte Berichtswesen zum Sponsorship ist vorbildlich.	283	E5	Der Kreis Coesfeld sollte die bereits bestehenden guten Regelungen zum Sponsoring noch um einen Haftungsausschluss, eine Neben- und Folgekostenregelung sowie die Beteiligung der Abteilung 20 - Finanzen und Liegenschaften vor Abschluss eines Sponsoring-Vertrages ergänzen.	285
Bauinvestitionscontrolling					
F6	Der Kreis Coesfeld betreibt noch kein verbindlich festgeschriebenes und systematisches Bauinvestitionscontrolling. Es gibt aber bereits vielversprechende und ausbaufähige Elemente eines Bauinvestitionscontrollings. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung und Ausführung kommender Bauvorhaben Aspekte der Nachhaltigkeit, insbesondere Fragen der Energieeffizienz.	285	E6	Der Kreis Coesfeld sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln. Das im Aufbau befindliche Berichtswesen für große Baumaßnahmen ist hierbei ein wichtiger Bestandteil.	286
Nachtragswesen					
F7	In der Vergabedienstanweisung hat der Kreis Coesfeld Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	289	E7	Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen vorzugsweise in der zentralen Vergabestelle zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	291
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Coesfeld entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Bieter. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bezüglich der Beteiligungspflichten sowie bei den Begründungen und der Dokumentation der Verfahren und hier vor allem der Nachtragsaufträge.		E8.1	Die zentrale Vergabestelle sollte Bieteranfragen und deren Beantwortung gemäß dem Transparenzgrundsatz allen interessierten Firmen zur Kenntnis geben.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E8.2	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.	
			E8.3	Der Kreis Coesfeld sollte darauf achten, dass alle maßgeblichen Dokumente zu einer Vergabemaßnahme von der Planung über die Ausschreibung bis zur Schlussrechnung vollständig in einer Hauptakte abgelegt sind.	
			E8.4	Der Kreis sollte die vollständige Mängelbeseitigung zeitnah nachhalten und in der Akte zur Maßnahme dokumentieren.	
			E8.5	Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Fachämter bei einzelnen Auftragsänderungen oder summierten Auftragsänderungen von Baumaßnahme ab 3.000 Euro stets die örtliche Rechnungsprüfung entsprechend der Geschäftsanweisung Vergabe beteiligen.	
			E8.6	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.	
			E8.7	Der Kreis sollte den Verzicht auf die Zulassung von Nebenangeboten und die Bildung von Losen individuell und maßnahmenbezogen begründen.	
			E8.8	Der Kreis sollte die Fachämter regelmäßig auf die Beteiligungspflichten aus der Geschäftsanweisung Vergabe hinweisen und deren Einhaltung sicherstellen. Wenn Auftragserweiterungen nicht in einem sachlich-inhaltlichen Bezug zum Ursprungsauftrag stehen, sind diese neu auszu-schreiben.	
			E8.9	Aus Gründen der Rechtssicherheit und für etwaige Gewährleistungsansprüche sollte der Kreis für Auftragsänderungen schriftliche Angebote einholen und diese auch schriftlich beauftragen.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E 8.10	Der Kreis sollte darauf achten, dass bei der Durchführung von freihändigen Vergaben ab 35.000 Euro netto die Rechnungsprüfung gemäß Ziffer 3.5.1 der Geschäftsanweisung Vergabe zu beteiligen ist.	
			E 8.11	Der Kreis sollte Auftragsänderungen grundsätzlich nachvollziehbar in der Vergabeakte begründen und förmlich beauftragen.	
			E 8.12	Der Kreis Coesfeld sollte darauf achten, dass er maßgebliche Unterlagen wie die Kostenberechnung als Grundlage für die Entscheidung über die Vergabeart in der Vergabeakte dokumentiert. Er sollte zudem sicherstellen, dass Nachbesserungsaufforderungen der Rechnungsprüfung umgehend von den Fachdiensten nachgeholt werden.	

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bau- leistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Coesfeld 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 Kreis Coesfeld hat die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächen geschaffen und konnte somit auch die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Daten liefern.

Die Straßendatenbank beinhaltet alle wesentlichen Daten und Informationen. Sie dient als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung, wird kontinuierlich fortgeschrieben und hat somit einen aktuellen Stand.

Mit der durchgeführten Zustandserfassung bzw. -bewertung hat der Kreis Coesfeld eine aktuelle Datenlage zu seinen Verkehrsflächen. Danach befinden sich mehr als die Hälfte der Flächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Dies entspricht allerdings nicht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Verkehrsfläche. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Hier scheint die Zuordnung Zustandsklasse - Restnutzungsdauer nicht passend zu sein und bildet damit in der Anlagenbuchhaltung nicht den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen ab.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Der Kreis legt aktuell den Fokus auf die Durchführung von investiven Maßnahmen. Diese sind auf einem hohen Niveau.

Die Zusammenarbeit zwischen Fachabteilung (Abt. 66) und Kämmerei funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut. Die Prozesse sind geregelt.

Straßenbegleitgrün

Für den Bereich Straßenbegleitgrün sind dem Kreis Coesfeld die Grunddaten bekannt. Durch Optimierungen bei der Steuerung kann der Bereich Straßenbegleitgrün besser aufgestellt werden.

Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

8.3.1.1 Datenlage

- ➔ Der Kreis Coesfeld verfügt über eine gute Datenlage. Die Flächen- und Finanzdaten liegen vor.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Dem **Kreis Coesfeld** sind die Flächendaten seiner Verkehrsflächen bekannt. Diese hat der Kreis mit rund 3,5 Mio. qm angegeben.

Um den tatsächlichen Zustand bei den Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt der Kreis Coesfeld in regelmäßigen Abständen eine Zustandserfassung seiner Verkehrsflächen durch. Die letzte visuelle Zustandserfassung der Straßen und Radwege hat im Jahr 2018 stattgefunden. In 2021 wurde eine visuelle Zustandserfassung, allerdings lediglich der Straßen, durchgeführt. Der Kreis hat festgelegt, in einem Rhythmus von drei Jahren eine visuelle Zustandserfassung der Straßen und in einem Rhythmus von sechs Jahren der Radwege durchzuführen.

Der Kreis Coesfeld konnte für die überörtliche Prüfung die Höhe der Aufwendungen sowie der Reinvestitionen für die Verkehrsflächen liefern.

8.3.1.2 Straßendatenbank

- ➔ In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. Die Datenbasis ist umfassend und aktuell.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Kreis Coesfeld** arbeitet mit einer Straßendatenbank, in der alle wesentlichen Informationen wie Leit-, Funktions-, Querschnitts- oder auch Zustandsdaten enthalten sind.

Alle Maßnahmen, die auf den Verkehrsflächen vorgenommen werden, werden zeitnah in die Straßendatenbank eingepflegt. Durch diese ständige Fortschreibung der Daten ist gewährleistet, dass die Straßendatenbank einen stets aktuellen Stand hat.

Zusätzlich werden Informationen über zukünftige Maßnahmen in der Straßendatenbank hinterlegt. Die entsprechenden Kosten sind in der Finanzsoftware dargestellt. Weitere Informationen hierzu ergeben sich aus dem Abschnitt „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“.

Neben der systematischen Zustandserfassung sollen regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung grundsätzlich nicht systematisch erfasst. Es werden Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

Im Kreis Coesfeld werden entsprechende Begehungen bzw. Befahrungen durch einen sog. Streckenwart durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der der Umfang sowie die Häufigkeit der Kontrollen hinterlegt sind. Aktuell erfolgt die Dokumentation noch in Papierform. Allerdings arbeitet der Kreis an der Umstellung auf mobile Endgeräte. Die notwendigen Beschaffungen sind bereits angestoßen.

Das Aufbruchmanagement wickelt der Kreis Coesfeld bewusst nicht über die Straßendatenbank ab, da dieses Thema beim Kreis eine eher untergeordnete Bedeutung hat. Wenn Maßnahmen erforderlich sind, versucht der Kreis diese nicht im Aufbruchbereich Straße durchzuführen. Überwiegend sind dann Bankette oder Grünflächen betroffen und die Fahrbahn wird unterquert. Aktuell werden alle Aufbrüche in einer Liste geführt. Diese wird bei Bedarf von den Straßenkontrollen oder der Bauüberwachung, die für die Kontrolle der Aufbrüche zuständig sind, abgeglichen. Allerdings plant der Kreis, das Aufbruchmanagement zukünftig zu digitalisieren.

Für die Durchführung der Aufbrüche macht der Kreis Coesfeld konkrete Vorgaben. Diese ergeben sich zum einen aus dem Beiblatt „Technische Bestimmungen für Arbeiten im Bereich der Straße“. Zum anderen handelt es sich um Vorgaben aus den „Zusätzlichen technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTV-A)“.

8.3.1.3 Kostenrechnung

➔ Eine Kostenrechnung ist beim Bauhof vorhanden. Diese wird aktuell noch weiter optimiert.

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.

Beim **Kreis Coesfeld** wird beim Bauhof (Abteilung 66) eine Kostenrechnung geführt. Dabei handelt es sich um ein zusätzliches Modul innerhalb der Finanzsoftware. Die Kostenrechnung gliedert sich in die Strukturen für den kommunalen Haushalt ein und ist mit der Finanzsoftware verknüpft.

Die entsprechenden Aufwendungen differenziert der Kreis nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung. Neben den Eigenleistungen des Baubetriebshofes fließen in die Kostenrechnung auch die Fremdleistungen ein. Die Rechnungen werden bei der Vorkontierung entsprechenden Kostenstellen zugeordnet.

Der Kreis Coesfeld nutzt die Kostenrechnung, um insbesondere den Ressourcenbedarf im Rahmen der Haushalts-/Budgetplanung zu ermitteln oder auch die nachhaltige wirtschaftliche Priorisierung der Maßnahmen vorzunehmen.

Allerdings beruht die vorhandene Kostenrechnung nicht auf einer Vollkostenrechnung. Der Kreis hat dargestellt, dass der Aufbau der Kostenrechnung noch nicht final abgeschlossen ist. So sind z.B. noch nicht die Overhead- oder Gebäudekosten integriert. Dies sind die nächsten Schritte, die der Kreis plant, umzusetzen.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

- Der Kreis Coesfeld hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Für den operativen Bereich werden im weiteren Ziele festgelegt und über Grund- und Kennzahlen ausgewertet.

Ein Kreis sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Kreis Coesfeld** hat im Rahmen der Produktbeschreibung (Produkt 66.02.01 Neu-, Um-, Ausbau) ausgeführt, dass er „als Träger der Straßenbaulast im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit verpflichtet ist, die Kreisstraßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, um- und auszubauen, zu erweitern oder sonst zu verbessern sowie zu unterhalten.“

Weiterhin hat der Kreis Coesfeld definiert, dass „der Anteil Neubau von Straßen (Umgehungs- und Entlastungsstraßen) rückläufig ist. Demgegenüber tritt die Erneuerung von Straßen, die Beseitigung von Unfallschwerpunkten, die Erhöhung der Sicherheit von Schulwegen sowie geschwindigkeitsreduzierenden Maßnahmen in den Ortslagen an vorhandenen Kreisstraßen stärker in den Fokus. Ein weiteres Ziel ist der Ausbau des vorhandenen Radwegenetzes zur Schaffung von Netzschlüssen und Erhöhung der Verkehrssicherheit.“

Strategischen Vorgaben sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Dadurch können die Folgen strategischer Vorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden. Für den operativen Bereich sind folgende Ziele benannt (Haushalt 2020):

- Neubau von Radwegen,
- Fertigstellung einer innerörtlichen Entlastungsstraße,
- Wertverbessernde Erneuerungsmaßnahmen,

- Erreichen einer Reinvestitionsquote von > 100 Prozent,
- Durchführung von Instandsetzungsarbeiten (Produkt Straßenunterhaltung (Bauhof)).

Um diese Ziele zu erreichen, hat der Kreis unterschiedliche Kennzahlen definiert (z.B. Reinvestitionsquote oder bestimmter Prozentsatz der Kreisstraßen besser als Zustandsklasse „5“). Zusammen mit bestimmten Grundzahlen werden diese beobachtet, analysiert und bei Bedarf entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Werden die definierten Ziele nicht eingehalten, so muss die Fachabteilung eine „Meldung zum Bericht „wesentliche Zielverfehlungen““ fertigen. Hier muss die Fachabteilung insbesondere darstellen, welche Gründe für die Zielverfehlung vorliegen und ob ggfls. bestimmte Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Mit dieser Vorgehensweise erhalten die definierten Ziele und Kennzahlen eine deutliche Verbindlichkeit, diese auch zu erreichen.

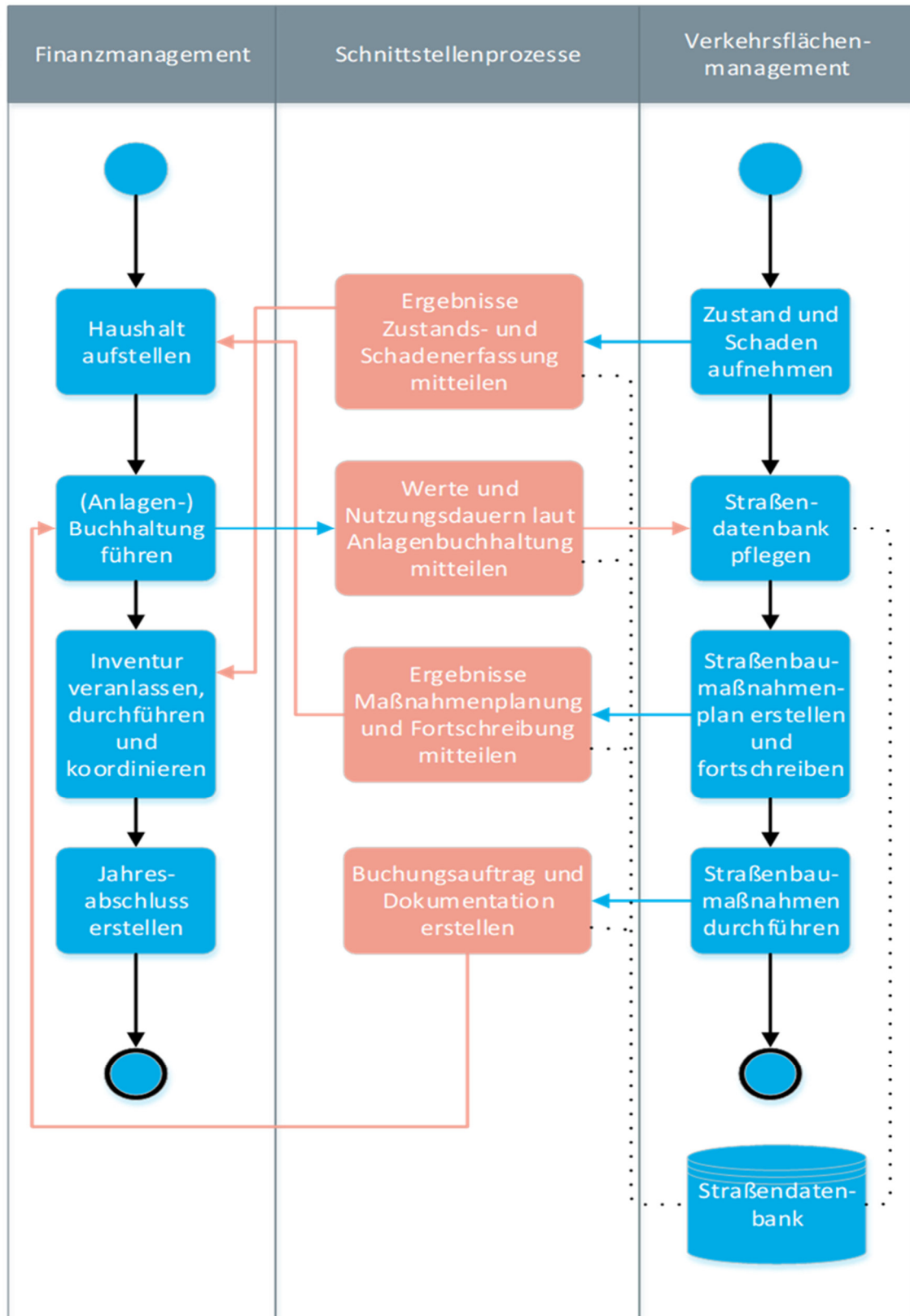
8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Beim Kreis Coesfeld stehen die Fachabteilung (Abt. 66) und die Anlagenbuchhaltung in einem engen Informationsaustausch. Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung sind geregelt. Die regelmäßig durchgeführte Zustandserfassung ist mit der Inventur verbunden.

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 **Kreis Coesfeld** stimmen sich die Fachabteilung (Abt. 66) und die Kämmerei bzw. Anlagenbuchhaltung (Abt. 20) regelmäßig über den Anlagenbestand der Verkehrsflächen ab. Die Buchwerte der Verkehrsflächen sowie die (Rest-)Nutzungsdauern führt der Kreis ausschließlich in der Finanzsoftware der Kämmerei. In der Straßendatenbank der Fachabteilung sind insbesondere die technischen Daten der Verkehrsflächen hinterlegt. Bei der Fachabteilung besteht ein Lesezugriff auf die Finanzsoftware der Kämmerei. So ist gewährleistet, dass die Fachabteilung jederzeit notwendige Daten auswerten kann.

Die Fachabteilung meldet alle Daten in Zusammenhang mit durchgeführten Straßenbaumaßnahmen an die Kämmerei, die diese Daten in die Anlagenbuchhaltung einpflegt. In Zusammenhang mit den Jahresabschlussarbeiten findet zwischen Fachabteilung und Kämmerei ein Abgleich über alle im abgelaufenen Jahr durchgeführten Maßnahmen statt. So wird gewährleistet, dass alle Maßnahmen mit den korrekten Werten in der Anlagenbuchhaltung berücksichtigt werden.

Bei buchhalterischen Fragen stimmen sich Fachabteilung und Kämmerei eng miteinander ab.

Die körperliche Inventur führt die Fachabteilung in Absprache mit der Kämmerei gemäß den vorhandenen Regularien durch. Grundlage der Inventur bildet die regelmäßig durch den Kreis Coesfeld durchgeführte Zustandserfassung.

Die Anlagenbuchhaltung bewertet die Vermögensgegenstände anhand der Datenlieferung der Fachabteilung. Hierbei handelt es sich insbesondere um Zustandsnoten der Verkehrsflächen.

Grundlage für die Bilanzierung (und Bewertung) der Verkehrsflächen ist die Aktivierungsrichtlinie für das Infrastrukturvermögen.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- ➔ Die Strukturkennzahlen machen deutlich, dass der Kreis Coesfeld eine eher geringe Bevölkerungsdichte aufweist. In der Folge daraus steht jedem Einwohner vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung.

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 **Kreis Coesfeld** liegt im Münsterland im nördlichen Teil Nordrhein-Westfalens. Der Kreis gehört zum Regierungsbezirk Münster und besteht aus insgesamt elf kreisangehörigen Kommunen. Die beiden größten Städte sind Dülmen mit rund 47.000 und Coesfeld mit rund 36.500 Einwohnern.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	198	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	16,00	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,32	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km	414	47,80	172	212	383	526	31

Die Fläche des Kreises Coesfeld beträgt rund 1.112 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 220.000 angegeben. Im Vergleich mit den anderen Kreisen ist die Gebietsfläche leicht überdurchschnittlich, die Anzahl der Einwohner ist vergleichsweise gering. Daraus ergibt sich eine Bevölkerungsdichte, die im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich liegt.

Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises rund 3,5 Mio. qm Verkehrsflächen. Aufgrund der eher geringen Einwohnerzahl ergibt sich eine Verkehrsfläche je Einwohner, die im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich liegt. Jedem Einwohner steht somit vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung. Dies könnte ein begünstigender Faktor für die Unterhaltung der Verkehrsflächen sein, da die geringe Bevölkerungsdichte zu einer eher geringen Nutzungsintensität der Verkehrsflächen führen kann.

Absolut betrachtet unterhält der Kreis Coesfeld nach Angaben von IT.NRW insgesamt 414 km Straßen. Damit gehört er zu den Kreisen mit den meisten Straßenkilometern. 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



8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Das Verkehrsflächenvermögen liegt im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Den über Jahre rückläufigen Bilanzwert der Verkehrsflächen konnte der Kreis Coesfeld stoppen.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens des **Kreises Coesfeld**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

Beim Kreis Coesfeld beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2020 rund 128,3 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag im Bau befinden.

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. Beim Kreis Coesfeld sind entsprechende Ausgliederungen nicht vorhanden.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	30,56	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	35,87	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote bildet im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ab. Das bedeutet, dass ein erheblicher Anteil der Bilanz aus dem Verkehrsflächenvermögen besteht, welches zu erhalten gilt.

Der durchschnittliche Bilanzwert bezogen auf die Verkehrsfläche liegt ebenfalls im oberen Bereich.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote beim Kreis Coesfeld rückläufig ist.

Verkehrsflächenquote Coesfeld in Prozent im Zeitverlauf

2007	2017	2018	2019	2020
48,15	33,33	32,67	31,64	30,56

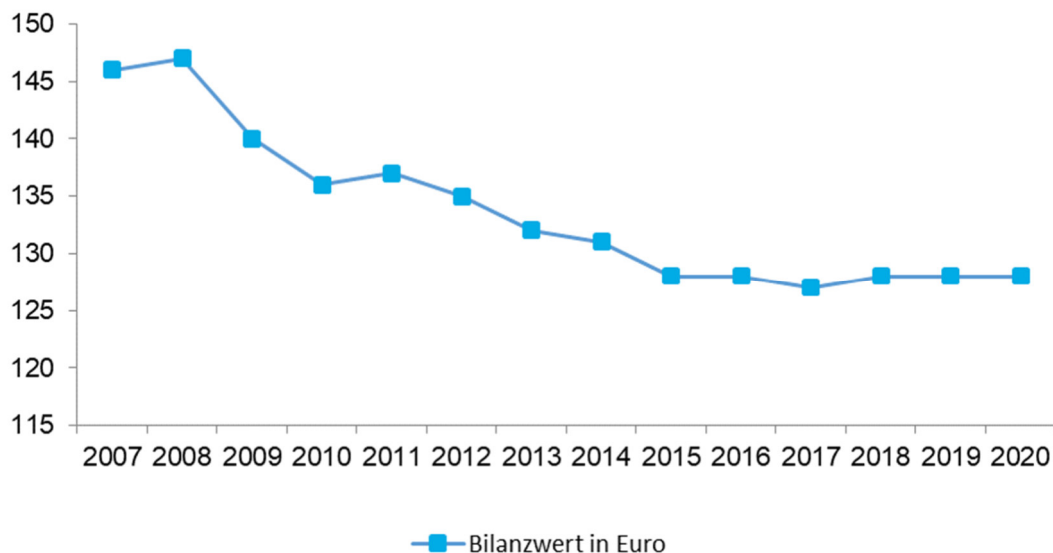
An den absoluten Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Bilanzwert auch tatsächlich reduziert (hat). Ab 2015 konnte der Kreis Coesfeld den rückläufigen Trend stoppen.

Bilanzwert Verkehrsflächen Coesfeld in Mio. Euro im Zeitverlauf

2007	2017	2018	2019	2020
146,0	126,5	128,0	127,9	128,3

Zur Eröffnungsbilanz im Jahr 2007 lag der Bilanzwert der Verkehrsflächen bei rund 146 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2020 hat sich das Verkehrsflächenvermögen um rund 18 Mio. Euro verringert. Dies entspricht einem Rückgang von ca. zwölf Prozent. Der Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen waren beim Kreis Coesfeld bis zum Jahr 2014 höher als die Investitionen. Dadurch hat sich der Bilanzwert kontinuierlich verringert. Ab dem Jahr 2015 hat der Kreis die Investitionen in die Verkehrsflächen erhöht. Seitdem konnte der Bilanzwert konstant gehalten werden.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Coesfeld in Mio. Euro 2007 bis 2020



Die Abschreibungen liegen in den Jahren 2017 bis 2020 im Mittel bei rund 5,1 Mio. Euro, die Investitionen im Mittel bei rund 6,6 Mio. Euro. Setzt sich dieser Trend fort, kommt es zu einer kontinuierlichen Steigerung des Bilanzwertes.

Hier wird deutlich, dass das vom Kreis Coesfeld gesetzte Ziel der wertverbessernden Erneuerungsmaßnahmen umgesetzt wird und greift.

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In der folgenden Tabelle haben wir die Richtwerte den Kennzahlenwerten des **Kreises Coesfeld** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Kreis Coesfeld
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,58
Reinvestitionsquote in Prozent	100	101
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	43,93

Nachfolgend analysiert die gpaNRW diese Einflussfaktoren näher.

8.3.4.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung liegen vor. Danach befinden sich mehr als die Hälfte der Flächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Dies entspricht allerdings nicht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Verkehrsfläche. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Hier scheint die Zuordnung Zustandsklasse - Restnutzungsdauer nicht passend zu sein und bildet in der Anlagenbuchhaltung nicht den tatsächlichen Zustand der Verkehrsfläche ab.

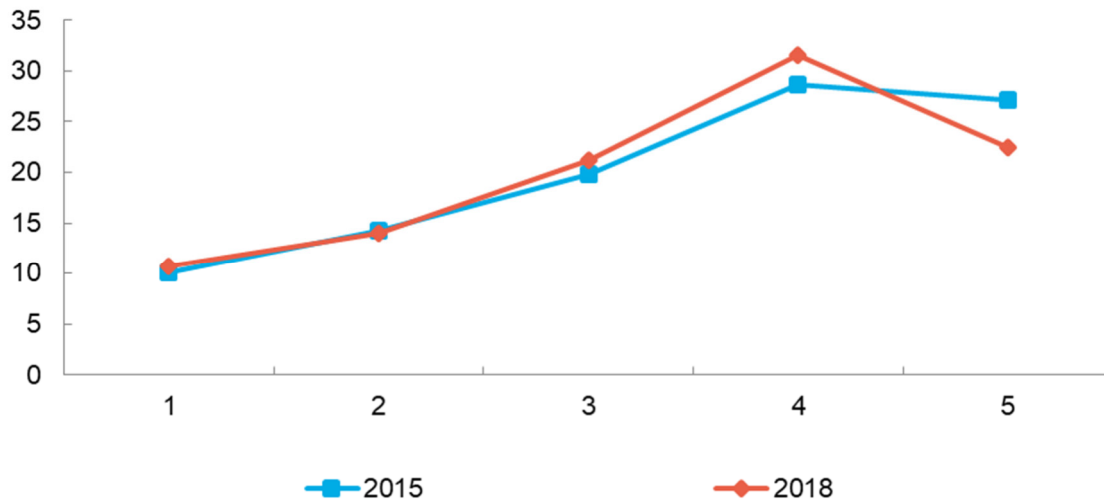
Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Als Nutzungsdauer hat der **Kreis Coesfeld** für die Verkehrsflächen 45 Jahre festgelegt. Die Restnutzungsdauer beträgt rund 25 Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 44 Prozent. Damit liegt der Wert leicht unter 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 Kreis Coesfeld liegen aktuelle Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor. In 2018 wurde in einem visuellen Verfahren eine Zustandserfassung der Verkehrsflächen durchgeführt. Als Ergebnis dieser Zustandserfassung wurden die Flächen wie folgt bewertet:

Verteilung der Zustandsklassen der Verkehrsflächen Coesfeld in Prozent 2015 und 2018



Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
2015	10	14	20	29	27
2018	11	14	21	32	22

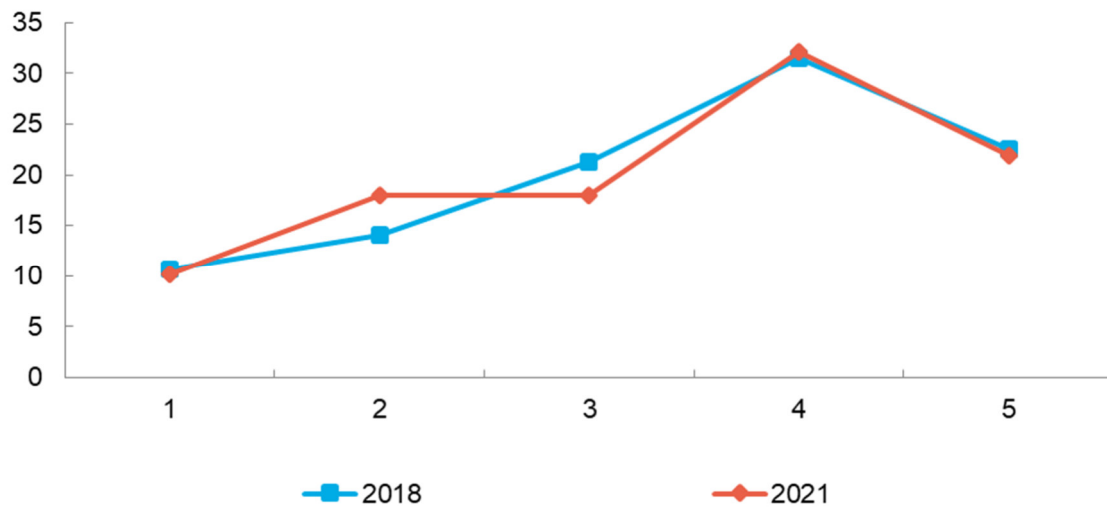
Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Grafik sowie an der prozentualen Aufteilung in der Tabelle ist zu erkennen, dass sich gemäß der Zustandserfassung aus 2018 mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand befinden.

Im Jahr 2015 wurde ebenfalls eine Zustandserfassung durchgeführt. Allerdings wurden lediglich die Fahrbahnen visuell bewertet. Der Zustand der Radwege wurde rechnerisch ermittelt. In der Entwicklung von 2015 nach 2018 ist zu erkennen, dass sich eine leichte Verschiebung von Zustandsklasse fünf in Zustandsklasse vier ergeben hat.

Durch eine in 2021 durgeführte Zustandserfassung kann für den Kreis Coesfeld ein aktueller Stand sowie eine aktuelle Entwicklung dargestellt werden. Bei dieser Erfassung wurden wiederum lediglich die Fahrbahnen visuell und die Radwege rechnerisch bewertet.

Verteilung der Zustandsklassen der Verkehrsflächen Coesfeld in Prozent 2018 und 2021



Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
2018	11	14	21	32	23
2021	10	18	18	32	22

Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

Auch nach der in 2021 durchgeführten Zustandserfassung bleiben mehr als die Hälfte der Flächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. In der Entwicklung von 2018 nach 2021 ist eine leichte Verschiebung von Zustandsklasse drei nach Zustandsklasse zwei zu erkennen.

Die Reinvestitionsquote (siehe Abschnitt 8.3.4.3) lag in den vergangenen Jahren im Durchschnitt bei rund 90 Prozent. Dies spiegelt sich auch in der fast gleichbleibenden Zustandsbewertung wieder.

Auffällig ist an dieser Stelle, dass der relativ schlechte Zustand der Verkehrsflächen nicht unbedingt dem Alter bzw. dem Anlagenabnutzungsgrad entspricht.

Die Zustandserfassung wird vom Kreis Coesfeld selbst in Form einer visuellen Erfassung der Flächen vorgenommen. Diese erfolgt auf Grundlage der Vorgaben der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Dabei werden Zustandsmerkmale wie Fahrbahnschäden, Längs- und Querunebenheiten, Griffigkeit und Straßenentwässerung vor Ort visuell aufgenommen, einer Merkmalgruppe zugeordnet und in Erfassungsbögen eingetragen. Anschließend erfolgt die Zustandsbewertung der Straße mittels eines festgelegten Berechnungsverfahrens.

Die FGSV hat fünf Zustandsklassen definiert. Davon abweichend hat der Kreis Coesfeld seine Verkehrsflächen sozusagen im Schulnotensystem von eins bis sechs bewertet. Hierbei wurde die Zustandsklasse „5“ der FGSV in „mangelhaft“ und „ungenügend“ unterteilt. Die gpaNRW hat gleichlautend dem Regelwerk der FGSV fünf Zustandsklassen definiert. Um eine Auswertung

gemäß der Definition der gpaNRW vorzunehmen, hat der Kreis Coesfeld die Zustandsklassen fünf und sechs addiert und der „5“ zugeordnet.

Eine weitere „Unschärfe“ könnte beim Übergang von der Zustandserfassung in die Anlagenbuchhaltung liegen. Die Einteilung der Zustandserfassung in die entsprechenden Zustandsklassen ist beim Kreis Coesfeld eng mit der Anagenbuchhaltung verknüpft. Die Restnutzungsdauer wird jeweils nach erfolgter Zustandsbewertung angepasst. Dabei sind für die einzelnen Zustandsklassen entsprechende Restnutzungsdauern definiert. Diese Zuordnung von Zustandsklasse und Restnutzungsdauer wurde vom Kreis Coesfeld im Zuge der Eröffnungsbilanz festgelegt. Allerdings ist zu hinterfragen, ob diese Zuordnung den tatsächlichen Zustand bzw. Restnutzungsdauer abbildet.

→ **Empfehlung**

Um das finanzielle Risiko besser einschätzen zu können, sollte der Kreis Coesfeld die Ergebnisse der Zustandsbewertung hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen detaillierter auswerten.

Zudem ist die Zuordnung der Zustandsklasse einer Restnutzungsdauer in der Anlagenbuchhaltung zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

Je nach Ergebnis dieser Überprüfung könnte sich aus der Verteilung der Zustandsklassen ein Risiko für den Kreis Coesfeld ergeben. Allein in der schlechtesten Zustandsklasse 5 (sehr schlechter Zustand) befinden sich aktuell über 600.000 qm Straßenfläche, die möglicherweise kurzfristig erneuert werden müssten. Hinzu kommen noch weitere fast 900.000 qm Straßenfläche, die sich in einem schlechten Zustand (Zustandsklasse 4) befinden und wohlmöglich mittelfristig einer Erneuerung bedürfen. In den letzten Jahren (seit 2016) hat der Kreis jährlich rund 80.000 qm Straßen erneuert. Im Verhältnis zu dem Erneuerungsbedarf der schlechten und sehr schlechten Straßen ist hier nicht nur eine sehr große Herausforderung, sondern durchaus ein erhebliches Risiko für den Kreis Coesfeld zu erkennen.

8.3.4.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Coesfeld in seine Verkehrsflächen liegen deutlich unterhalb des Richtwertes.

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 **Kreis Coesfeld** hat im Betrachtungsjahr 2020 für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen rund 2,05 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten.

Für die Verkehrsflächen ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,58 Euro je qm für das Betrachtungsjahr.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche Coesfeld 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen in Euro	1,95 Mio.	2,0 Mio.	2,1 Mio.	2,05 Mio.
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,55	0,57	0,59	0,58

Im Durchschnitt der hier dargestellten Jahre ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,57 Euro je qm. Damit setzt der Kreis Coesfeld deutlich geringere Mittel ein, als die nach dem Richtwert (1,30 Euro je qm) für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Für die Folgejahre sind Unterhaltungsaufwendungen (für Eigen- und Fremdleistungen) in ähnlicher Größenordnung vorgesehen. Somit liegen auch für die Folgejahre die Unterhaltungsaufwendungen deutlich unter dem Richtwert.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu betrachten. Wie bei den Strukturdaten bereits festgestellt, verfügt der Kreis Coesfeld über ein im Vergleich großes Verkehrsflächennetz. Jedem Einwohner steht vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung, was zu einer eher geringen Nutzungsintensität der Verkehrsflächen führt. Auch ist der Pendlerverkehr im Kreis Coesfeld eher gering. Im Vergleich mit den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen liegt die Summe der Pendler (Berufseinpender, innergemeinschaftliche Berufspendler, Berufsauspendler) im unteren Bereich³⁷.

Diese Faktoren könnten sich begünstigend auf die Unterhaltung der Verkehrsflächen auswirken, da sie für eine eher geringere Verkehrsbelastung und Nutzungsintensität der Verkehrsflächen sprechen.

Weiterhin ist eine möglichst aktuelle Zustandserfassung bzw. -bewertung in die Beurteilung einzubeziehen. Hieraus ergibt sich, dass sich mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand befindet.

In Zusammenhang mit der schlechten Zustandsbewertung der Verkehrsflächen können die im Verhältnis zum Richtwert geringen Unterhaltungsaufwendungen ein Risiko für den Kreis Coesfeld darstellen.

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte die entsprechenden Einflussfaktoren auswerten. Orientiert an den technisch notwendigen Maßnahmen und der Gesamtstrategie sollte er die Unterhaltungsaufwendungen im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten anpassen.

Der Kreis Coesfeld hat dargestellt, dass aktuell der Fokus bei der Durchführung von investiven Maßnahmen liegt. Dies ist auch an dem Anteil der bearbeiteten Flächen zu erkennen. Der Anteil der erneuerten sowie um- und ausgebauten Flächen ist zum Teil deutlich größer als die der instandgesetzten Flächen. Diese umfangreichen investiven Maßnahmen führen kurz- und mittelfristig zu Einsparungen bei den Unterhaltungsaufwendungen, da bei den erneuerten Flächen

³⁷ Quelle: Ministerium für Verkehr des Landes NRW, Mobilität in NRW, Daten und Fakten 2018/2019

zunächst keine Unterhaltungsaufwendungen anfallen. Weitere Ausführungen zu den Reinvestitionen ergeben sich aus dem folgenden Abschnitt.

8.3.4.3 Reinvestitionen

→ Die Reinvestitionen liegen beim Kreis Coesfeld auf einem hohen Niveau.

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. Die Höhe der Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ist beim **Kreis Coesfeld** in den Jahren 2017 bis 2020 sehr unterschiedlich. Dies liegt insbesondere an den unterschiedlichen Planungs- und Vorlaufzeiten der einzelnen Maßnahmen. Dies kann zu zeitlichen Verschiebungen führen, was auch Auswirkungen auf den Geldmitteleinsatz hat.

Reinvestitionen Verkehrsflächen Coesfeld 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Reinvestitionen Verkehrsflächen in Euro	4,5 Mio.	6,3 Mio.	3,5 Mio.	5,3 Mio.
Reinvestitionsquote in Prozent	77,6	116	63,7	101

Der Kreis Coesfeld bildet mit einer Reinvestitionsquote im Betrachtungsjahr 2020 von rund 101 Prozent einen hohen Wert ab, der sogar noch über dem Richtwert liegt. Allerdings handelt es sich hier lediglich um eine Momentaufnahme. Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich und auch möglich. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung nur einen kleinen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer.

Im Zeitverlauf der Jahre 2017 bis 2020 zeigt sich, dass analog zu den Reinvestitionen auch die Reinvestitionsquoten sehr unterschiedlich sind.

Die Abschreibungen liegen im Mittel der Jahre 2017 bis 2020 bei rund 5,1 Mio. Euro. Die Reinvestitionen liegen im Mittel bei rund 4,9 Mio. Euro. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Reinvestitionsquote für die Jahre 2017 bis 2020 von rund 90 Prozent.

Neben den „normalen“ Abschreibungen sind beim Kreis Coesfeld noch Wertveränderungen bei Sachanlagen, sogenannte Verluste aus Anlagenabgängen, in erheblicher Höhe zu berücksichtigen. Wird eine abgenutzte Verkehrsfläche bzw. Straße mit einem noch bestehenden Restbuchwert durch eine Neue ersetzt, ist die Gesamtmaßnahme neu zu aktivieren. Der Restbuchwert ist entsprechend auszubuchen. Bis 2013 erfolgte dies über eine außerplanmäßige Abschreibung oder auch unter der Position außerordentliche Aufwendungen. Mit der Änderung nach dem 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz ab 2013 ist der Restbuchwert der alten Anlage gegen die allgemeine Rücklage zu buchen. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 lagen diese Wertveränderungen bei jährlich rund 400.000 Euro. Diese werden bei der Berechnung den Abschreibungen hinzuaddiert und erhöhen rechnerisch den Reinvestitionsbedarf.

Der für den Kreis Coesfeld errechnete Durchschnittswert für die Reinvestitionsquote liegt leicht unter dem des Richtwertes. Auch bei den Reinvestitionen muss der Richtwert nicht zwingend jedes Jahr erreicht werden. Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

Für die Folgejahre hat der Kreis hat dargestellt, dass jährlich Reinvestitionen in Höhe der Abschreibungen (oder auch darüber) vorgesehen sind, um das politisch vorgegebene Ziel einer Reinvestitionsquote von mind. 100 Prozent zu erfüllen. Im Haushalt stehen dafür ausreichend Mittel zur Verfügung. Allerdings schafft es der Kreis nicht immer, die geplanten Maßnahmen vollständig umzusetzen. Fehlende Stellenbesetzungen oder auch schwierige Grunderwerbsverhandlungen können dazu führen, die entsprechende Quote nicht zu erreichen.

Der Kreis Coesfeld verfügt über diverse Bauprogramme. So existieren ein Radewegebauprogramm sowie Rahmenbauprogramme für eigenfinanzierte Maßnahmen und für Straßenbaumaßnahmen mit Fördermöglichkeiten. Diese Bauprogramme werden in Abstimmung mit den Städten und Gemeinden aufgestellt und sind Grundlage für die Haushaltsplanung.

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 KomHVO) 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 Kreis Coesfeld durchgeführten Maßnahmen bisher noch zu keinen Verschiebungen geführt.

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 Coesfeld 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,55	0,57	0,60	0,58
Reinvestitionen je qm in Euro	1,28	1,78	0,99	1,49
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	1,83	2,35	1,59	2,07

Geprägt durch die unterschiedlichen Reinvestitionen in den hier aufgeführten Jahren ist auch der Finanzmitteleinsatz im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. Durchschnittlich setzt der Kreis Coesfeld 1,96 Euro je qm an Finanzmitteln ein. Ausgehend von der Flächengröße und den Abschreibungen (inkl. Wertveränderungen bei Sachanlagen) ergibt sich für den Kreis Coesfeld ein ungefährender Finanzmittelbedarf von 2,85 Euro je qm und Jahr. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Unterhaltungsaufwendungen 1,30 Euro je qm (gem. Richtwert FGSV) zuzüglich
- Reinvestitionen 1,55 Euro je qm
(Abschreibung zzgl. Wertveränderungen bei Sachanlagen / Verkehrsfläche
 $5,1 \text{ Mio. Euro} + 400.000 \text{ Euro} = 5,5 \text{ Mio. Euro} / 3,53 \text{ Mio. qm}$).

Der tatsächliche Bedarf ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig. So sind insbesondere das Alter sowie die Zustandsbewertung zu berücksichtigen.

8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

8.4.1 Steuerung

→ Feststellung

Dem Kreis Coesfeld sind die Grunddaten bekannt. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich durch die Bildung von Zielen und Kennzahlen.

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.

Dem **Kreis Coesfeld** sind die Flächendaten seines Straßenbegleitgrüns bekannt. Die Flächen wurden in 2019 von einem Ingenieurbüro erfasst (Flächenvermessung und Bilderfassung). Die entsprechenden Daten sind in der Straßendatenbank enthalten.

Auch kann der Kreis die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung dieser Flächen beziffern.

Eine Kostenrechnung wird beim Bauhof geführt. Die Ausführungen zur Kostenrechnung bei den Verkehrsflächen (Kapitel 8.3.1.3) gelten hier entsprechend.

Das Straßenbegleitgrün wird vom Kreis Coesfeld selbst gepflegt und unterhalten. Die entsprechenden Arbeiten führt der Bauhof durch. Allerdings fehlt dem Kreis als Grundlage der Pflege des Straßenbegleitgrüns eine Gesamtstrategie mit operativen Zielen. Um diese Ziele messen und steuern zu können, sind geeignete Kennzahlen nötig. Der Kreis Coesfeld hat derzeit keine Ziele oder Kennzahlen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns definiert. Die Pflege basiert auf Erfahrungswerten der Mitarbeitenden. Diese Erfahrungswerte wurden bisher nicht dokumentiert, um sie für die vorgenannten Punkte zu nutzen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Coesfeld sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und Kennzahlen ableiten.

Kennzahlen mit Finanzbezug können aufzeigen, ob und wo Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Sie bilden eine wesentliche Basis für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen. Erst hierdurch kann sachgerecht entschieden werden, ob Leistungen vergeben werden sollten oder ob Eigenleistungen ggf. soweit optimiert werden können, so dass sie wettbewerbsfähig sind.

Beispiele für solche Kennzahlen mit Finanzbezug sind Kennzahlen zu den Aufwendungen einzelner Pflegeleistungen:

- Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche in Euro,
- Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro oder
- Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro.

Kennzahlen können auch transparent machen, inwieweit Flächenumfang und/ oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmt. Hierzu eignen sich z. B. die Strukturkennzahlen. Durch Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden.

Der Kreis plant, für den Bauhof insgesamt mittelfristig Kennzahlen zu entwickeln. So kann dann die Leistungsfähigkeit des Bauhofes ermittelt und im weiteren einzelne Bereiche, wie z.B. das Straßenbegleitgrün mit unterschiedlichen Flächenarten, differenziert ausgewertet werden.

Um einen verkehrssicheren Zustand zu gewährleisten, führt der Kreis Coesfeld regelmäßig Strecken- und Baumkontrollen durch. Diese werden entsprechend dokumentiert.

Positiv zu erwähnen ist, dass der Kreis Coesfeld mit der unteren Naturschutzbehörde sowie dem Kreisbauhof an dem LEADER-Projekt der Europäischen Union „Schaffung naturnaher Wegränder in der Region Baumberge“ teilgenommen hat. Ziel des Projektes ist eine Förderung der Artenvielfalt der Wegränder durch eine Anpassung der Pflege dieser. Die dort gewonnenen

Erkenntnisse sollen in die zukünftige Arbeit des Bauhofs einfließen. Weiterhin tauscht sich der Kreis Coesfeld in einem Vergleichsring mit anderen Kommunen bzw. Kreisen hierzu aus.

8.4.2 Strukturen

- Der überwiegende Teil der Straßenbegleitgrüns besteht aus Rasen- und Böschungsflächen. Aufgrund dieser Struktur ist eine kostengünstige Pflege möglich.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Coesfeld** pflegt und unterhält rund 2,84 Mio. qm Straßenbegleitgrün. Der überwiegende Teil (ca. 98,5 Prozent) des Straßenbegleitgrüns sind Rasenflächen. Hier sind auch die entsprechenden Böschungsflächen enthalten. Diese werden in etwa zu gleichen Teilen intensiv und extensiv gepflegt. Bei der intensiven Rasenpflege wird die Fläche in Abhängigkeit der Witterungsverhältnisse ca. zweimal im Jahr gemäht (bei Bedarf auch dreimal), bei der extensiven Pflege ca. einmal jährlich.

Sträucher und Gehölze bilden die Restfläche von ca. 42.000 qm ab (1,5 Prozent). In einem Rhythmus von zwei bis drei Jahren finden hier die Pflegedurchgänge statt.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	12,88	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	98,51	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19

Aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte liegt die Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.

Fast die gesamte Fläche des Straßenbegleitgrüns besteht aus Rasenfläche. Damit bildet der Kreis Coesfeld einen vergleichsweise hohen Wert ab. Ein hoher Anteil an Rasenflächen kann sich aus wirtschaftlicher Sicht tendenziell begünstigend auswirken.

8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

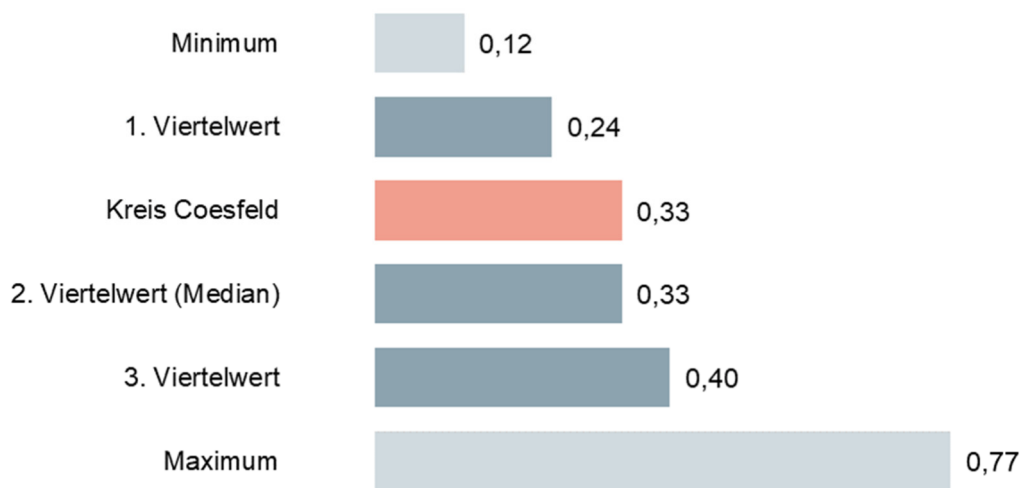
- Die Unterhaltungsaufwendungen für das Straßenbegleitgrün sind beim Kreis Coesfeld durchschnittlich.

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.

Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns des **Kreises Coesfeld** haben im Jahr 2020 eine Höhe von rund 950.000 Euro. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Eigenleistungen des Kreises.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün Coesfeld je qm in Euro 2020



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



Mit einem Kennzahlenwert von 0,33 Euro je qm liegt der Kreis Coesfeld im interkommunalen Vergleich beim Median und ist somit unauffällig. Im Durchschnitt der letzten vier Jahre liegt der Kennzahlenwert in einer ähnlichen Größenordnung.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung liegen vor. Danach befinden sich mehr als die Hälfte der Flächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Dies entspricht allerdings nicht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Verkehrsfläche. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Hier scheint die Zuordnung Zustandsklasse – Restnutzungsdauer nicht passend zu sein und bildet in der Anlagenbuchhaltung nicht den tatsächlichen Zustand der Verkehrsfläche ab.	309	E1	Um das finanzielle Risiko besser einschätzen zu können, sollte der Kreis Coesfeld die Ergebnisse der Zustandsbewertung hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen detaillierter auswerten. Zudem ist die Zuordnung der Zustandsklasse einer Restnutzungsdauer in der Anlagenbuchhaltung zu überprüfen und ggfls. anzupassen.	312
F2	Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Coesfeld in seine Verkehrsflächen liegen deutlich unterhalb des Richtwertes.	312	E2	Der Kreis Coesfeld sollte die entsprechenden Einflussfaktoren auswerten. Orientiert an den technisch notwendigen Maßnahmen und der Gesamtstrategie sollte er die Unterhaltungsaufwendungen im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten anpassen.	313
Straßenbegleitgrün					
F3	Dem Kreis Coesfeld sind die Grunddaten bekannt. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich durch die Bildung von Zielen und Kennzahlen.	21	E3	Der Kreis Coesfeld sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und Kennzahlen ableiten.	22

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	43,93	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,58	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29

Kennzahl	Kreis Coesfeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	0,57	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	101	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	89,17	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de