ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

des Kreises Lippe
2022/2023

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**6**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Lippe	6
0.1.1	Managementübersicht	6
0.2	Ausgangslage des Kreises Lippe	10
0.2.1	Strukturelle Situation	10
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1	IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Lippe	19
0.4	Überörtliche Prüfung	20
0.4.1	Grundlagen	20
0.4.2	Prüfungsbericht	21
0.5	Prüfungsmethodik	22
0.5.1	Kennzahlenvergleich	22
0.5.2	Strukturen	23
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	23
0.6	Prüfungsablauf	24
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1.	**Finanzen**	**36**
1.1	Managementübersicht	36
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3	Haushaltssituation	39
1.3.1	Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	40
1.3.2	Haushaltsstatus	43
1.3.3	Ist-Ergebnisse	45
1.3.4	Plan-Ergebnisse	51
1.3.5	Eigenkapital	55
1.3.6	Schulden und Vermögen	57
1.4	Haushaltssteuerung	62
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	63
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	64
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	66
1.4.4	Fördermittelmanagement	69

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
2.	**Tax Compliance Management System**	**80**
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	80
2.3	Ausgangslage	81
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	82
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	82
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	83
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	85
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	88
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	90
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	91
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	93
3.	**Informationstechnik**	**95**
3.1	Managementübersicht	95
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
3.3	IT-Profil	97
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	99
3.3.2	IT-Kosten	102
3.3.3	Digitalisierung	108
3.3.4	Prozessmanagement	118
3.3.5	IT-Sicherheit	121
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	124
3.4	IT an Schulen	127
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
4.	**Hilfe zur Erziehung**	**135**
4.1	Managementübersicht	135
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	137
4.3	Strukturen	138
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	140
4.3.2	Präventive Angebote	142
4.4	Organisation und Steuerung	143
4.4.1	Organisation	143
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	145
4.4.3	Finanzcontrolling	146
4.4.4	Fachcontrolling	148
4.5	Verfahrensstandards	149
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	149
4.5.2	Prozesskontrollen	155
4.6	Personaleinsatz	155

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	157
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	157
4.7	Leistungsgewährung	158
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	158
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	170
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	182
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	184
5.	**Hilfe zur Pflege**	**189**
5.1	Managementübersicht	189
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	190
5.3	Demografische Entwicklung	191
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	194
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	194
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	195
5.5	Organisation und Personaleinsatz	208
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	208
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	211
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	215
5.6	Steuerung und Controlling	218
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	218
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	225
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	228
6.	**Bauaufsicht**	**231**
6.1	Managementübersicht	231
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	232
6.3	Baugenehmigung	232
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	232
6.3.2	Rechtmäßigkeit	234
6.3.3	Geschäftsprozesse	236
6.3.4	Schnittstellen	237
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	239
6.3.6	Digitalisierung	244
6.3.7	Personaleinsatz	247
6.3.8	Bauberatung	250
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	252
6.3.10	Transparenz und Steuerung	255
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	257
7.	**Vergabewesen**	**258**
7.1	Managementübersicht	258
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	259

7.3	Organisation des Vergabewesens	260
7.3.1	Organisatorische Regelungen	260
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	263
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	264
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	266
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	268
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	269
7.5	Sponsoring	273
7.6	Bauinvestitionscontrolling	274
7.7	Nachtragswesen	278
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	278
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	280
7.8	Maßnahmenbetrachtung	282
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	283
8.	**Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün**	**287**
8.1	Managementübersicht	287
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	288
8.3	Verkehrsflächen	289
8.3.1	Steuerung	289
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	293
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	296
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	298
8.4	Straßenbegleitgrün	304
8.4.1	Steuerung	305
8.4.2	Strukturen	306
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	308
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	311
	Kontakt	**313**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Lippe

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Der Kreis Lippe hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung seine **Haushaltssituation** verbessern können. Dennoch besteht Handlungsbedarf, der sich im Wesentlichen aus der im interkommunalen Vergleich höchsten Verschuldung ergibt. Ein Grund hierfür sind die hohen Verbindlichkeiten für die Klinikum Lippe GmbH.

Um die kreisangehörigen Kommunen zu entlasten, plant der Kreis Lippe, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und keine auskömmliche Kreisumlage zu erheben. Zudem erarbeitet der Kreis im Rahmen seiner Aufgaben- und Strukturanalyse seit dem Haushaltsjahr 2022 eigene Konsolidierungsbeiträge, die den Haushalt nachhaltig entlasten. Die jährliche Einsparvorgabe liegt danach bei mindestens drei Mio. Euro.

Der bereinigte Umlagebedarf je Einwohner liegt im interkommunalen Vergleich im Bereich des Medians. Die Kommunen im Kreis Lippe werden daher durch die zu zahlende Kreisumlage nicht wesentlich mehr oder weniger belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen. Wir empfehlen dem Kreis Lippe, das Rücksichtnahmegebot gegenüber den kreisangehörigen Kommunen weiter fortzusetzen und eine Steigerung der Zahllast zur Kreisumlage so gering wie möglich zu halten.

Erstmals seit 2014 schließt der Kreis Lippe 2021 mit einem Minus von 1,1 Mio. Euro wieder defizitär ab. Auch in der Haushaltsplanung geht der Kreis von Defiziten von insgesamt 41,2 Mio. Euro bis 2025 aus.

Allerdings haben die positiven Ergebnisse der letzten Jahre zu einer soliden Eigenkapitalausstattung beigetragen. Die Eigenkapitalquote 1 ist höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Zur **Haushaltssteuerung** liegen dem Kreis Lippe durch die frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse gesicherte Informationen vor. Daneben gehört der Kreis Lippe zu den wenigen Kreisen, die weiterhin verpflichtet sind, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Unterjährig werden zwei Berichte über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung erstellt. Die gpaNRW empfiehlt, das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern. Zur Steigerung der Transparenz und Haushaltsklarheit verzichtet der Kreis Lippe als einziger Kreis sowohl auf konsumtive als auch investive Ermächtigungsübertragungen. Die benötigten Mittel werden jedes Haushaltsjahr neu veranschlagt.

Die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln erfolgen beim Kreis Lippe überwiegend an zentraler Stelle im Innovationszentrum Dörentrup. Positiv bewerten wir, dass die zentrale Fördermittelkoordination künftig in alle bedeutende Projekte des Kreises eingebunden wird und darüber hinaus im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit in beratender Funktion den kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung steht.

Der Kreis Lippe hat sich frühzeitig mit dem Thema **Tax Compliance** beschäftigt. Der Kreistag hat am 19. März 2023 eine „Steuerrichtlinie für die Kreisverwaltung Lippe und die Sondervermögen des Kreises Lippe“ verabschiedet.

In einer zunehmend digitalisierten Verwaltung kommt der **Informationstechnik** eine große Bedeutung zu. Der Kreis Lippe erreicht einen guten Sachstand in der digitalen Transformation seiner Verwaltung. Die Strukturen basieren jedoch teils noch auf einer informellen, gelebten Strategie und hängen damit stark von den handelnden Personen ab. Umso positiver ist, dass der Kreis Lippe begonnen hat, diese Strukturen auch durch konzeptionelle Nacharbeiten formell abzusichern.

Der Kreis Lippe plant zurzeit ein systematisches Prozessmanagement. Ein solches ist erforderlich, um vorhandenes Wissen zu sichern und die digitale Transformation zu unterstützen. Auch die örtliche Rechnungsprüfung kann einen unterstützenden Beitrag leisten, dass die digitale Transformation der Kreisverwaltung zielgerichtet und sicher erfolgt. Wir empfehlen dem Kreis Lippe, bessere Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die örtliche Rechnungsprüfung Prüfhandlungen im Zusammenhang mit Informationstechnik vornehmen und darüber hinaus selbst mit IT-Unterstützung effizienter prüfen kann.

Die IT-Kosten des Kreises Lippe liegen interkommunal verglichen im mittleren Bereich. Die gpaNRW hat keine nennenswerten Einsparpotenziale identifiziert, die nicht auch die Qualität der bereitgestellten Leistungen beeinträchtigen.

Auf der Aufwandsseite belasten die Steigerungen bei den Sozialleistungen den Haushalt maßgeblich. Bei den **Hilfen zur Erziehung** hat der Kreis Steuerungsmöglichkeiten, die er auch nutzt: So kann der Kreis Lippe durch seinen präventiven und beratenden Ansatz passgenaue Hilfen und teilweise auch niederschwellige Angebote erarbeiten. Die zweitniedrigste Falldichte aller Kreisjugendämter ist die Folge. Dies wirkt sich auf die Aufwendungen[1] aus. Der Kreis Lippe gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten Aufwendungen.

[1] Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren

Zum Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes des Kreises Lippe gehört auch die Gemeinde Lügde. Sie erlangte 2019 bundesweite Bekanntheit, nachdem der sexuelle Missbrauch von mindestens 31 Kindern auf einem Campingplatz aufgedeckt wurde. Zwar betreute das Kreisjugendamt zum Zeitpunkt des Missbrauchs keines der Opfer, dennoch wirkt sich die Aufbereitung auf die Arbeit des Jugendamtes aus. Sehr positiv bewertet die gpaNRW die Kooperation mit dem ebenfalls vom Missbrauchskomplex betroffenen niedersächsischen Landkreis Hameln-Pyrmont. Das Jugendamt berücksichtigt die Erkenntnisse aus der Aufarbeitung auch bei der Überarbeitung seiner Verfahrensstandards.

Im Kreis Lippe sind gute Grundlagen für ein umfassendes Controlling vorhanden. Positiv bewertet die gpaNRW das selbst entwickelte Auswertungstool zur Jugendamtssoftware. Wir empfehlen dem Kreis Lippe, darin auch die im Kreishaushalt dargestellten Kennzahlen zu betrachten.

Die **Hilfe zur Pflege** ist im Kreis Lippe durch den hohen Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern über 80 Jahren geprägt. Zugleich gibt es im Kreis Lippe vergleichsweise wenig potenzielle Pflegepersonen zwischen 45 bis unter 65 Jahre. Viele Pflegebedürftige können die Pflege nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegekasse sicherstellen. Diese Situation wird sich mit Blick auf die demografische Entwicklung aller Wahrscheinlichkeit nach weiter verschärfen. Die Pflegeinfrastruktur ist im Kreisgebiet nach den Darstellungen des Kreises gut ausgeprägt. Im Bereich der Tages- und solitären Kurzzeitpflege gibt es allerdings noch Potenziale für weitere Angebote.

Wir empfehlen dem Kreis Lippe, die Prozesse in der Hilfe zur Pflege durch die Einführung einer elektronischen Akte weiter zu vereinheitlichen und zu optimieren. Das Finanz- und Fachcontrolling im Bereich der Hilfe zur Pflege ist beim Kreis Lippe gut aufgestellt. Positiv bewerten wir zudem, dass der Kreis zur Steuerung ein umfassendes Ziel- und Kennzahlensystem nutzt.

Der Kreis Lippe ist als untere **Bauaufsicht**sbehörde für zwölf der sechzehn Kommunen im Kreis zuständig. Er hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren ein und agiert auf Grundlage seiner detaillierten Vorgaben und Regelungen in der Sachbearbeitung rechtssicher. Mit der digitalen Bauakte hat der Kreis Lippe die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes umgesetzt. Die Genehmigungsverfahren werden vollständig digital bearbeitet. Auch die Beteiligung der internen und externen Stellen erfolgt auf digitalem Weg. Wir empfehlen dem Kreis Lippe, auch die Arbeitsvorgänge der Baukontrolleure zu digitalisieren, damit auf die parallel geführte Papierakte künftig vollständig verzichtet werden kann.

Das Antragsaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der unteren Bauaufsicht vergleichsweise hoch. Die Beschäftigten bearbeiten bei kurzen Gesamtlaufzeiten mehr Voranfragen und Anträge als in vielen anderen Kreise. Die untere Bauaufsicht stellt Bauinteressierten und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät telefonisch und per Mail. Der Anteil der abgelehnten, zurückgezogenen und unvollständig eingereichten Anträge ist niedrig.

Der Kreis Lippe hat bereits seit einigen Jahren eine zentrale Vergabestelle eingerichtet, die bei Ausschreibungen ab einer Wertgrenze von 15.000 Euro beteiligt ist.[2] Im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit übernimmt der Kreis Lippe für die kreisangehörigen Kommunen Aufgaben im **Vergabewesen**. Der Digitalisierungsgrad ist hoch, da die zentrale Vergabestelle hoho! alle Verfahren über E-Vergabeplattformen abwickelt. Durch die vorgegebenen Abläufe

[2] Bei Maßnahmen die in Zusammenhang mit Fördermitteln stehen, liegt die Wertgrenze bei 5.000 Euro.

und Zuständigkeiten, die auch Bestandteil der Vergabedienstanweisung des Kreises sind, ist eine Einheitlichkeit gegeben. Wir empfehlen dem Kreis Lippe, die rechtssichere und effiziente Abwicklung von Vergabeverfahren mit einer Vergabemanagementsoftware weiter zu optimieren.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist ab einer Wertgrenze von 25.000 Euro[3] standardmäßig in die Vergabeverfahren eingebunden. Der Umgang mit Nachträgen und Auftragsänderungen sowie die Beteiligung der Vergabestelle oder der Rechnungsprüfung bei Nachträgen fehlt in der aktuellen Dienstanweisung. Diese sollte der Kreis schnellstmöglich aktualisieren.

Wir empfehlen dem Kreis Lippe, nach der Aktualisierung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes im Juni 2022 seine Dienstanweisung aus dem Jahr 2009 zu überarbeiten und Zuständigkeitsregelungen zu integrieren. Regelungen zum Sponsoring gibt es bisher beim Kreis Lippe nicht, weil die Häufigkeit von Sponsoring bisher eine untergeordnete Bedeutung hat. Der Kreis sollte dennoch die Rahmenbedingungen vorgeben, um im Bedarfsfall nach einheitlichen Maßstäben vorgehen zu können.

Im Bereich des Gebäudemanagements gibt es vielfältige Mechanismen, um den zeitlichen Ablauf und den Kostenrahmen zu steuern. Der Kreis sollte daher versuchen, Abweichungen vom Auftragsvolumen mit einem verbesserten Bauinvestitionscontrolling zu steuern. Die Abweichungen sollte er nachvollziehbar und für spätere Auswertungen geeignet dokumentieren. Insgesamt bestätigen die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Lippe den positiven Grundeindruck der Organisation des Vergabewesens.

Für die **Verkehrsflächen** hat der Kreis Lippe die Produktverantwortung inklusive des Vermögens an den Eigenbetrieb Straßen übertragen. Eine Besonderheit liegt in dem ÖPP-Projekt (Öffentlich Private Partnerschaft) zur Erhaltung der Verkehrsflächen.[4] Enge Abstimmungen gewährleisten die Einflussnahme des Kreises und Koordination mit eigenen Maßnahmen.

Grundlage für die Übertragung war der Aufbau einer guten und differenzierten Datenlage zu den Verkehrsflächen. Der Kreis setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein, in der zahlreiche steuerungsrelevante Daten eingepflegt sind. Informationen aus der messtechnischen Zustandserfassung liegen ebenfalls digital in einer weiteren Datenbank vor.

Dem Kreis Lippe ist es durch hohe Investitionen, insbesondere zu Beginn der Vertragslaufzeit gelungen, das bilanzielle Vermögen der Verkehrsflächen im Jahr 2020 annähernd auf dem Niveau von 2006 zu halten. Mehr als zwei Drittel aller Flächen befinden sich in einem guten Zustand. Auch wenn der konsumtive und investive Mitteleinsatz unterhalb der von der gpaNRW empfohlenen Richtwerte liegen, ist es dem Kreis gelungen, den Zustand seiner Verkehrsflächen zu halten bzw. sogar zu verbessern.

Auch hinsichtlich des Straßenbegleitgrüns verfügt der Kreis Lippe über eine gute und differenzierte Datenlage zu den Flächen und Aufwendungen. Ein Grünflächenkataster mit detaillierten

[3] bzw. 5.000 Euro bei Fördermaßnamen

[4] Im Zeitraum von 2009 bis 2033 übernimmt ein privater Partner die Verkehrsflächenerhaltung.

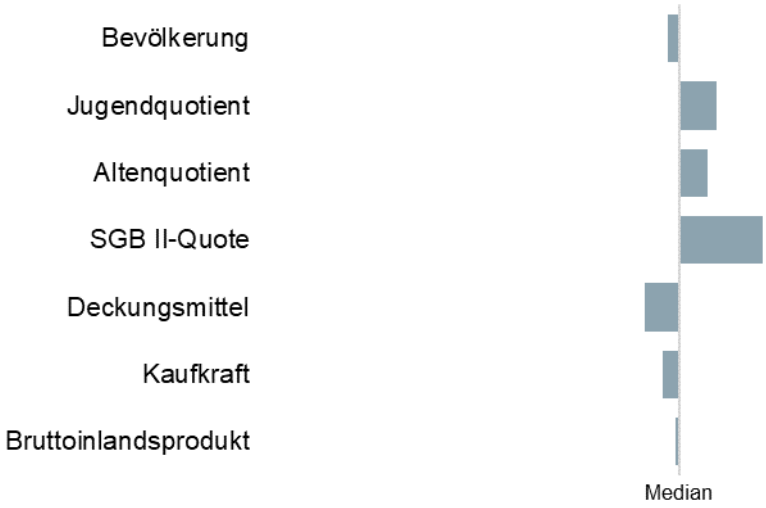
Informationen zu den Flächenarten ist implementiert. Die Gestaltung der Flächen ist im Vergleich zu anderen Kreisen tendenziell eher pflegeärmer gestaltet.

0.2 Ausgangslage des Kreises Lippe

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Lippe. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Lippe. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[5]. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfungssegment, hier der Kreise. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

Strukturmerkmale Kreis Lippe 2021



Der Kreis Lippe gehört mit rund 1.246 km² zu den flächenmäßig größeren Kreisen in NRW. Dort leben rund 347 Tausend Einwohnerinnen und Einwohner. Der Kreis ist aus den ehemaligen Kreisen Detmold und Lemgo hervorgegangen. Sitz des Kreises ist Detmold.

Zum Kreis gehören 16 Kommunen. Die größte Stadt ist die große kreisangehörige Stadt Detmold mit rund 74.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Bad Salzuflen, Lage und Lemgo sind mittlere kreisangehörige Kommunen mit 34 - 54 Tausend Einwohnerinnen und Einwohnern. Die kleinen kreisangehörigen Kommunen sind Augustdorf, Barntrup, Blomberg, Dörentrup, Extertal, Horn-Bad Meinberg, Kalletal, Leopoldshöhe, Lügde, Oerlinghausen, Schieder-Schwalenberg und Schlangen.

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

Das Kreisjugendamt ist für alle Kommunen mit Ausnahme von Bad Salzuflen, Detmold, Lage und Lemgo zuständig. Ebenso verhält es sich bei der Bauaufsicht: Der Kreis Lippe ist für zwölf der 16 Kommunen als Untere Bauaufsichtsbehörde tätig.

In der Baulast des Kreises befindet sich ein Kreisstraßennetz von 439 km Länge, damit gehört der Kreis zum Viertel der Kreise mit dem größten zu betreuenden Straßennetz.

Nach der **Bevölkerungsmodellrechnung** von IT.NRW wird sich die Bevölkerungszahl im Kreis Lippe verringern. Frühere Prognosen gingen von deutlicheren Rückgängen aus. Durch die Aufnahme vieler Flüchtlinge aus der Ukraine hat sich dieser Trend nicht in der prognostizierten Weise bestätigt. Bemerkenswert ist im Kreis Lippe das West-Ost-Gefälle in der demographischen Entwicklung: Die westlich gelegenen Gemeinden Bad Salzuflen, Leopoldshöhe und Oerlinghausen profitieren von ihrer Lage nahe den Städten Bielefeld und Herford sowie der verkehrlichen Anbindung über die Autobahn A2 und die ICE-Verbindung nach Hannover, Berlin sowie Köln und das Ruhrgebiet.

Die östlich gelegeneren Städte und Gemeinden spüren die Auswirkungen des demografischen Wandels deutlicher.

Besonders herausfordernd für den Kreis ist die Altersstruktur: Mit einem **Jugendquotient**[6] von 35,66 Prozent bildet der Kreis Lippe das Maximum: Kein anderer Kreis hat prozentual mehr Kinder und Jugendliche im Verhältnis zu den 20-65-Jährigen. Allerdings wächst auch die Zahl der älteren Menschen stetig und deutlich an. Der **Altenquotient**[7] ist im Kreis Lippe mit 40,75 Prozent überdurchschnittlich hoch. Dieser Trend wird sich weiter verschärfen: Die sogenannten „Babyboomer“ erreichen die Altersgrenze und scheiden aus dem Erwerbsleben aus. Auch die Zahl der Hochbetagten wird sich deutlich erhöhen.

Insgesamt 56 Prozent der Menschen im Kreis Lippe sind im erwerbsfähigen Alter. Dieses Verhältnis dürfte sich bis 2040 - wie in der ganz überwiegenden Anzahl der Kreise - noch weiter in Richtung der älteren Altersgruppen verschieben. Diese demografische Entwicklung stellt wachsende Anforderungen an die künftige Gestaltung der Angebote (wie z. B. der in dieser Prüfung betrachteten Hilfen zur Erziehung und Pflege) eines Kreises.

Die **SGB II-Quote** im Kreis Lippe ist mit 8,28 Prozent in der Bevölkerungsgruppe der unter 65-jährigen hoch. Der Kreis Lippe gehört zum Drittel der Kreise mit der höchsten SGB II-Quote. In der Folge ist die **Kaufkraft der Bevölkerung**[8] mit 23.176 Euro pro Jahr unterdurchschnittlich.

Die Wirtschaftskraft eines Kreises wird u.a. im **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Das BIP je Erwerbstätigem liegt im Kreis Lippe bei 66.203 Euro und ist damit leicht unterdurchschnittlich. Auch die **allgemeinen Deckungsmittel**, die dem Kreishaushalt insbesondere aus den Schlüsselzuweisungen zufließen, sind unterdurchschnittlich. Insofern agiert der Kreis Lippe vor insgesamt eher schwierigen soziostrukturellen Rahmenbedingungen.

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

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

[8] GfK Kaufkraft 2016, Werte aus 2014

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

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

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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

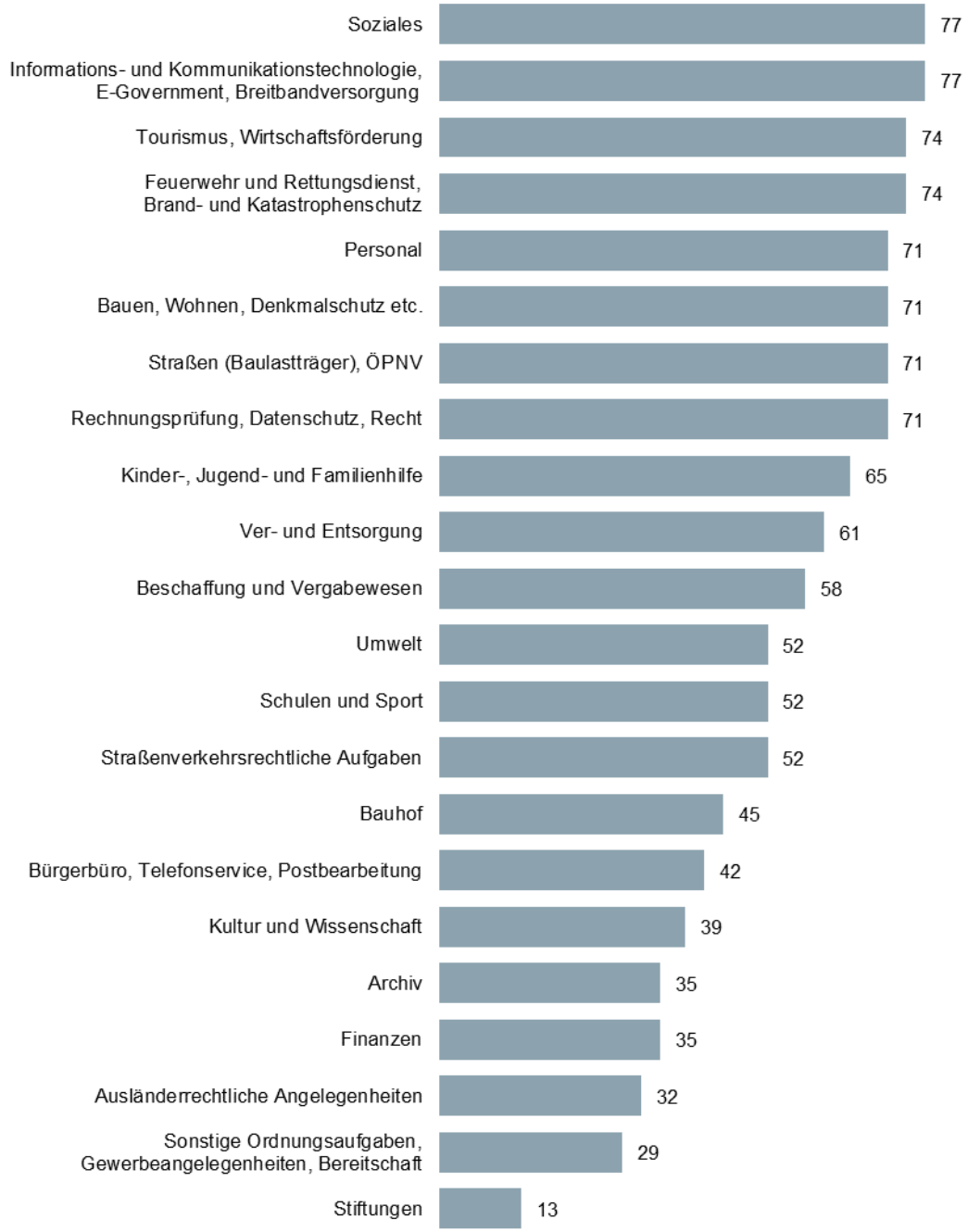
0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



Die Häufigkeit bei den dominierenden Themen für IKZ stellt sich in den Kreisen insgesamt homogen dar. So liegen die prozentualen Anteile der ersten acht genannten Aufgabenbereiche zwischen 71 und 77 Prozent. Damit sticht keiner dieser Aufgabenbereiche deutlich heraus. Mit einem Anteil von 77 Prozent ist bei den Kreisen das IKZ-Aufgabenfeld „Soziales“ ebenso häufig anzutreffen wie die Querschnittsaufgaben zu den Themenfeldern „Informations- und Kommunikationstechnik inkl. E-Government und Breitbandversorgung“. Mit geringem Abstand folgen die Aufgabenfelder „Tourismus/Wirtschaftsförderung“ sowie „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“. Auch die nachfolgend genannten Aufgabenfelder wie

z.B. „Personal“, „Straßen und ÖPNV“ sowie „Rechnungsprüfung“ geben deutliche Hinweise darauf, wo in den Kreisen die thematischen Schwerpunkte bei der interkommunalen Zusammenarbeit liegen. Dabei ergibt sich die Priorität der Themen häufig schon aus den den Kreisen originär zugewiesenen Aufgaben. Auch die den Kreisen obliegende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber ihren kreisangehörigen Kommunen kann grundsätzlich ein Treiber für interkommunale Zusammenarbeit sein.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

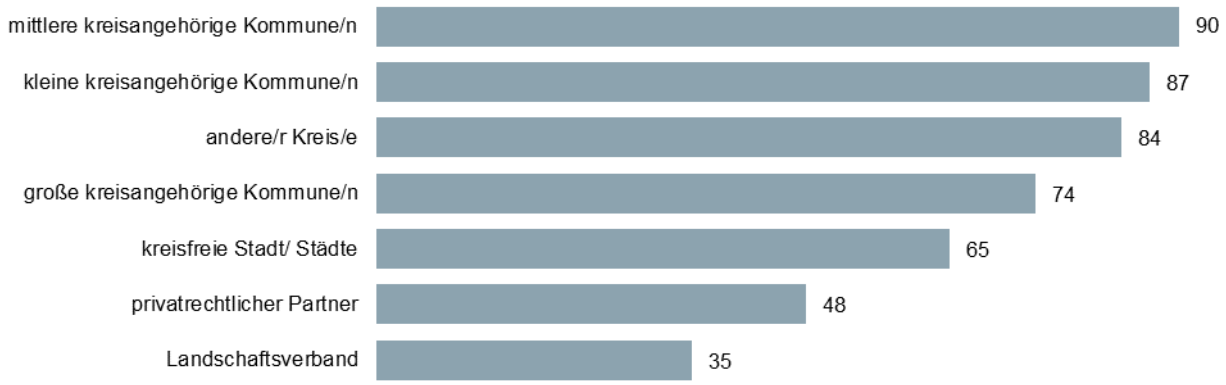
Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



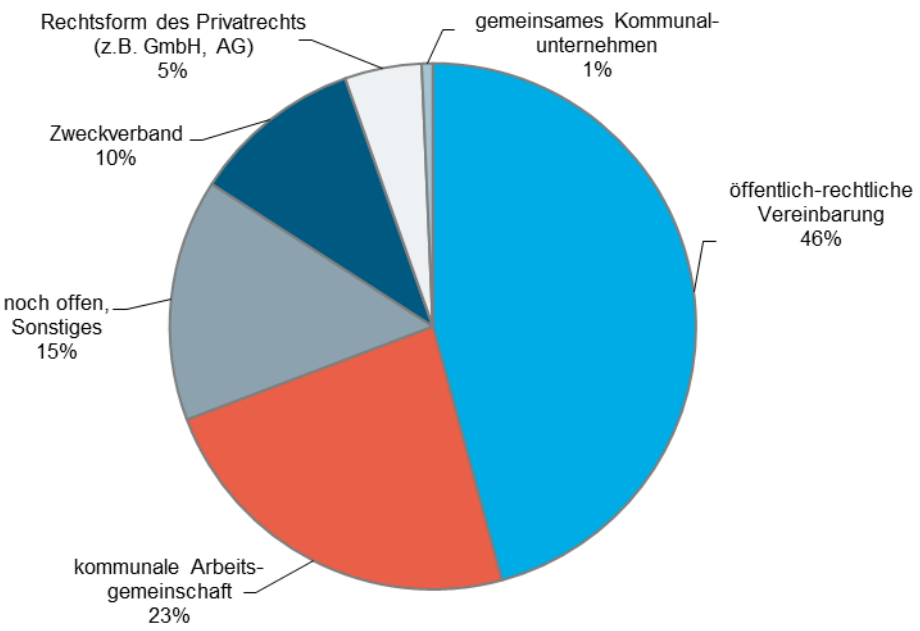
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kreise arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen[9].

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

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

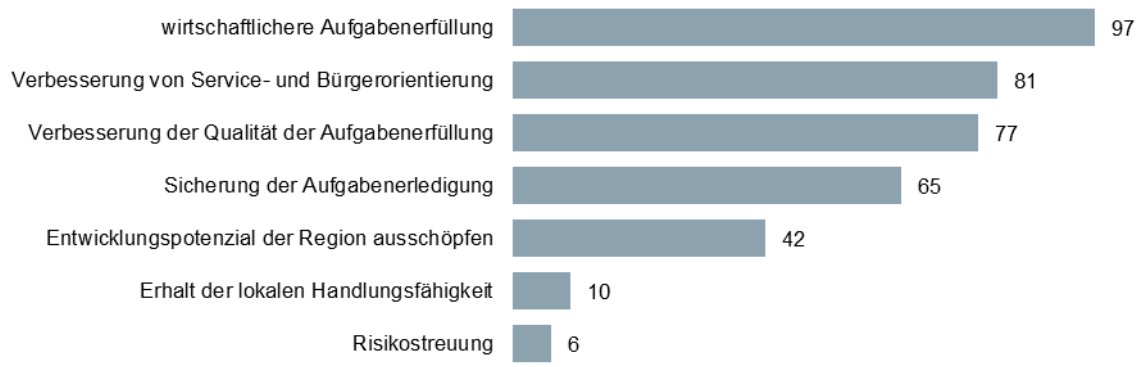


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



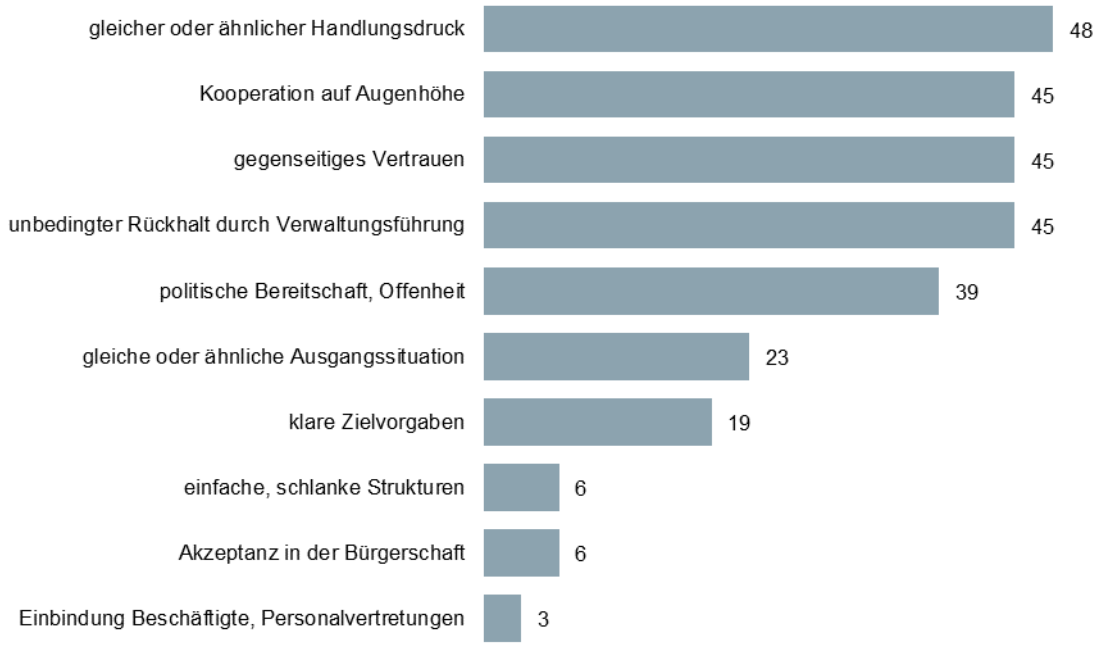
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



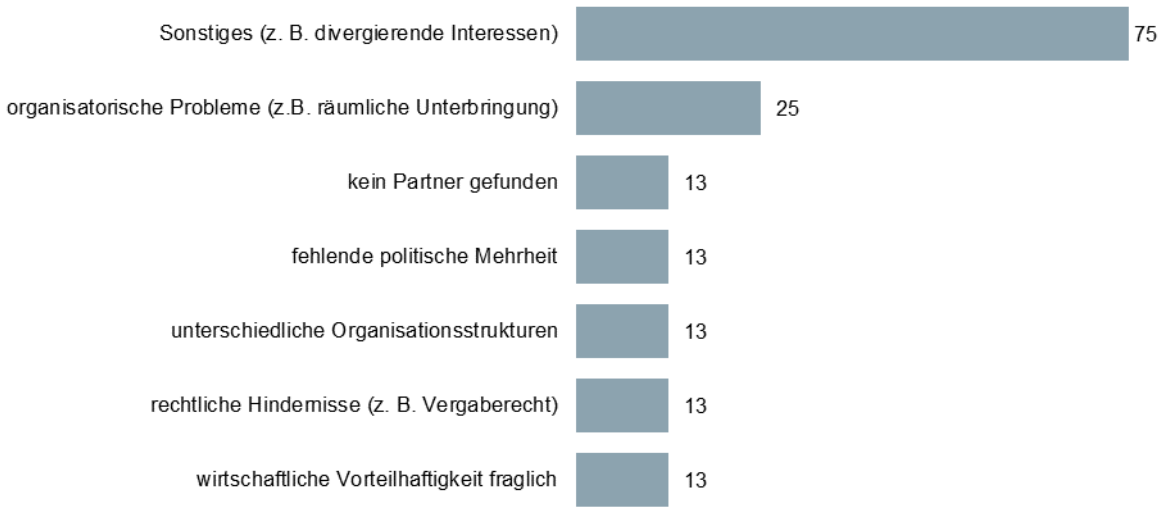
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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

0.3.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Lippe

Der Kreis Lippe arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommunen zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.3.1.3). Dabei kommt der Kooperation auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine besondere Bedeutung zu. Diese Rechtsform ist nach Erhebung der gpaNRW im Segment der Kreise bei fast der Hälfte der interkommunalen Kooperationen anzutreffen und damit die am häufigsten gewählte Form der Zusammenarbeit

(siehe Ziffer 0.3.1.4). Daneben ist der Kreis Lippe Mitglied in mehreren Zweckverbänden und hat zahlreiche Kooperationsverträge abgeschlossen.

Besonders hervorzuheben ist die Zusammenarbeit des Kreises Lippe mit allen 16 kreisangehörigen Kommunen im Bereich der Abfallwirtschaft. Bei der Organisation der Abfallwirtschaft stand das Prinzip der lippischen Solidarität im Fokus. Dazu haben die Beteiligten im Jahr 2002 den Abfallwirtschaftsverband Lippe (AWV Lippe) gegründet. Mittelpunkt der Aktivitäten des AWV Lippe ist die Erfüllung des öffentlichen Entsorgungsauftrags, der neben der Sammlung und dem Transport der Haushaltsabfälle auch die verlässliche und umweltgerechte Verwertung und Beseitigung dieser Abfälle umfasst. Dieser Zweckverband beauftragt mit der Ausführung die Gesellschaft für Abfallentsorgung Lippe mbH (GAL Lippe) unter Einbindung ihrer privaten Partner. Das operative Geschäft umfasst u.a. die Sammlung und den Transport des Hausmülls und den Betrieb des Kompostwerks.

Daneben arbeitet der Kreis Lippe in zahlreichen Feldern mit den kreisangehörigen Kommunen, den Nachbarkreisen und der kreisfreien Stadt Bielefeld zusammen. So hat der Kreis Lippe mit allen zwölf kleinen kreisangehörigen Kommunen und der Stadt Lage eine öffentliche rechtliche Vereinbarung über die Durchführung von Aufgaben zur Vergabe öffentlicher Aufträge abgeschlossen. Weiter sei die Leitstellenkooperation mit den Kreisen Höxter und Paderborn genannt.

Ein über die interkommunale Zusammenarbeit hinausgehendes Kooperationsprojekt des Kreises Lippe ist der KlimaPakt Lippe, für den die Koordination beim Kreis Lippe liegt. Hier arbeiten Kreis, einige der kreisangehörigen Kommunen oder deren Ortsteile mit Akteuren aus der Zivilgesellschaft zusammen. Der KlimaPakt Lippe ist die Dachmarke der Klimaschutzaktivitäten des Kreises Lippe, die für durchgeführte Projekte in der Öffentlichkeit einen Wiedererkennungswert schafft und zeigt, dass die Klimaschutzaktivitäten in der Region gebündelt und zielgerichtet geplant und durchgeführt werden.

Der Kreis Lippe gehört zu den Erstunterzeichnern der Vereinbarung zur interkommunalen Klärschlammkooperation in Ostwestfalen-Lippe, der sich inzwischen alle Kommunen und Kreise in Ostwestfalen-Lippe angeschlossen haben.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Im Vorfeld der Prüfung erfolgte ein intensiver Austausch mit verschiedenen Gremien des Landkreistages NRW über Inhalte und Verfahren bei dieser Prüfung.

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[10]. 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**.

[10] 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)

Sollvorstellung: Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Kreise gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kreisen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und 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 Lippe haben wir von September 2021 bis Februar 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Lippe das Vergleichsjahr 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2022. Die im Haushalt 2023 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2024 bis 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir auch aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten des Kreises Lippe in unsere Betrachtung einbezogen, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Thomas Malek / Frank Hindricksen
Tax Compliance Management System	Isabell Petermann
Informationstechnik	Constantin Löderbusch / Sven Alsdorf
Hilfe zur Erziehung	Lars Cramer
Hilfe zur Pflege	Okka Dini Lüke

Bauaufsicht	Theodor Grebe
Vergabewesen	Anika Wolff
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Stephanie Ackermann

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

Am 13. Februar 2023 wurden die Ergebnisse im Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 04. Mai 2023

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Manfred Wiethoff	Friederike Wandmacher
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Finanzen			
F1	Der Kreis Lippe hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Die Entscheidungsträger sind über ein regelmäßiges Finanzberichtswesen jedoch unterjährig über die wesentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung informiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.
F2	Der Kreis Lippe hat zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensiert. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.	E2	Der Kreis Lippe sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.
F3	Der Kreis Lippe überträgt weder im konsumtiven noch im investiven Bereich Ermächtigungen. Im investiven Bereich kann der Kreis die zur Verfügung stehenden Mittel nur zu etwas mehr als der Hälfte tatsächlich in Anspruch nehmen.	E3	Der Kreis Lippe sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen noch realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.
F4	Der Kreis Lippe nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	E4	Der Kreis Lippe sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.
F5	Der Kreis Lippe hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	E5.1	Der Kreis Lippe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.
		E5.2	Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik und regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

Feststellung		Empfehlung	
Tax Compliance Management System			
F1	Die Entwurfsfassung der Tax Compliance-Richtlinie beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Sie sind derzeit nur teilweise in die Praxis umgesetzt. Ein Kreis sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstanweisungen praxisorientiert regeln. An die Regelungen formulieren wir folgende Anforderungen:	E1	Die Tax Compliance-Richtlinie sollte erlassen werden, um die Grundlage für die Einbindung der Regelungen in die Praxis zu schaffen. Die Einbindung der Regelungen in die Praxis sollte konsequent verfolgt werden. Dazu sollten die Regelungen teilweise konkretisiert werden, beispielsweise durch Vertretungsregelungen für die mit dem TCMS betrauten Mitarbeitenden. Vertretungen sollten personengenau benannt werden und in die Tax Compliance-Richtlinie, z.B. als Anlage, aufgenommen werden.
F2	Der Kreis Lippe hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Vollständigkeit und der Aktualität der Analysen.	E2.1	Es sollte sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Lippe die Einführung eines Vertragsmanagements zeitnah abschließen.
		E2.2	Der Kreis Lippe sollte weitere konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeiten. Diese sollten in der Risikomatrix ergänzt werden.
		E2.3	Die Bestands- und Risikoanalyse sollte aktualisiert und fortgeschrieben werden.
F3	Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Lippe sind umfassend und gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.	E3.1	Der Kreis sollte seine Planungen in einem verbindlichen Fortbildungskonzept konkretisieren. Das Konzept sollte die Zeitpunkte und wesentlichen Inhalte der geplanten Veranstaltungen enthalten. Die Durchführung und die Teilnehmer der Schulungen sollten dokumentiert werden.
		E3.2	Diesbezüglich hat die gpaNRW empfohlen, dass dDer Kreis Lippe sollte ein regelmäßiges Berichtswesen entsprechend der im Prüfungszeitpunkt geplanten TC-Richtlinie einrichten sollte. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt Tax Compliance, aufgenommen werden. Nach Aussage des Kreises wurde diese Empfehlung bereits dadurch umgesetzt, dass eine anlassbezogene, aber mindestens einmal jährliche, Berichterstattung im Verwaltungsvorstand vereinbart wurde.
F4	Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind sorgfältig. Sie sind jedoch nicht verbindlich festgeschrieben.	E4.1	Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die TC-Richtlinie aufgenommen werden. Es sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich geregelt werden, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Der Kreis sollte zu den erforderlichen Schnittstellenaufgaben verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.
F5	Der Kreis Lippe plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	E5	Der Kreis Lippe sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse sollten dokumentiert werden.
Informationstechnik			
F1	Das IT-Betriebsmodell des Kreises Lippe bietet eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte IT-Bereitstellung. Die Abläufe sowie die Wirkung der neustrukturierten IT-Steuerung sind allerdings dadurch gefährdet, dass sie noch nicht hinreichend formalisiert sind.	E1.1	Der Kreis Lippe sollte die strategische Ausrichtung seiner IT in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Auf dieser Grundlage sollte er einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachbereiche mit den strategischen Vorgaben abgeglichen werden.
		E1.2	Der Kreis Lippe sollte ein systematisches Berichtswesen für die Verwaltungsführung zu steuerungsrelevanten Informationen implementieren.
F2	Mit der aufbauorganisatorischen Verknüpfung von IT-Betrieb und Digitalisierung hat der Kreis Lippe eine gute Basis für die strategische Ausrichtung geschaffen. Derzeit fehlt allen Beteiligten noch eine aktuelle und hinreichend konkrete IT-Strategie zur gemeinsamen Zielausrichtung.	E2.1	Die gpaNRW bestärkt den Kreis Lippe darin, seinen bereits begonnenen Prozess zur Optimierung und Fortschreibung seiner Digitalisierungsstrategie mit Priorität abzuschließen. Die Strategie sollte explizit auch die themen- und anlassbezogene Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter berücksichtigen.
		E2.2	Der Kreis Lippe sollte seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden. Zudem sollte er sein Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten und diese medienbruchfrei zu verarbeiten.
F3	Der Kreis Lippe hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess, der gut technisch unterstützt wird. Aus technischer Sicht liegt lediglich in der Verknüpfung zum Bestellprozess ein Ansatzpunkt, um den Prozess noch effizienter zu gestalten.	E3	Der Kreis Lippe sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess frühzeitig in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.
F4	Der Kreis Lippe baut derzeit ein systematisches Prozessmanagement auf. Sofern er die geplanten Maßnahmen realisieren kann, besitzt er perspektivisch eine gute Grundlage für die digitale Transformation seiner Verwaltung.	E4.1	Der Kreis Lippe sollte dem weiteren Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine speziell darauf ausgerichtete verbindliche Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse vollständig identifizieren und priorisieren. Auf der Grundlage der strategischen Vorgaben sollte der Kreis Lippe eine Personalbemessung durchführen.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Der Kreis Lippe sollte die allgemeingültigen Modellierungshinweise im Handbuch zum Fachverfahren an seine eigenen Anforderungen anpassen, um Aufnahmeregeln ergänzen und verwaltungsweit als verbindlich erklären.
F5	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen des Kreises Lippe sind gut. Es bestehen allerdings konzeptionelle Defizite, die er größtenteils schon initiativ aufgegriffen hat. Mit den bereits initiierten Maßnahmen ist der Kreis Lippe auf einem guten Weg, potenzielle IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren.	E5	Die gpaNRW bestärkt den Kreis Lippe in der Fortsetzung der bereits initiierten Maßnahmen zur IT-Sicherheit. In diesem Zusammenhang sollte er mit Priorität eine IT-Sicherheitsleitlinie formulieren und ein IT-Sicherheitskonzept ableiten. Dies sollte auch Maßnahmen zur Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Umgang mit IT umfassen. Zudem sollte der Kreis Lippe eine vollumfängliche IT-Notfallkonzeption erstellen.
F6	Die örtliche IT-Prüfung des Kreises Lippe kann aktuell nur die notwendigsten Prüfhandlungen absichern. Eine systematische örtliche IT-Prüfung lassen die Rahmenbedingungen derzeit nicht zu. Neben der IT-Prüfung könnten auch übrige Fach- und Verwaltungsprüfungen durch eine stärke IT-Unterstützung noch effizienter gestaltet werden.	E6.1	Der Kreis Lippe sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben. Dabei sollte der Kreis Lippe auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.
		E6.2	Der Kreis Lippe sollte das Potenzial, das mit einer stärkeren IT-Unterstützung einhergeht, weiter ausschöpfen. Dazu sollte er bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation im Umgang mit speziellen Massendatenanalysen.
F7	Der Kreis Lippe hat eine zentrale und gut funktionierende IT-Steuerung für seine Schullandschaft aufgebaut. Bestehende Optimierungsansätze hat er bereits weitgehend selbst aufgegriffen.	E7.1	Die gpaNRW bestärkt den Kreis Lippe darin, seinen initiierten Prozess zur Aufstellung eines schulübergreifenden Medienentwicklungsplans mit Priorität abzuschließen.
		E7.2	Der Kreis Lippe sollte die bestehenden Prozessabläufe und Regeln formalisieren und ergänzen. Dabei sollte er insbesondere auch IT-Sicherheitsanforderungen und Ausstattungsstandards gemeinsam mit den Schulen definieren.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Dem Jugendamt des Kreises Lippe sind die sozialen Strukturen durch statistische Auswertungen bekannt. Mit dem sozialräumlichen Präventionsmonitoring für die Stadt Horn-Bad Meinberg konnte der Kreis ein Instrument zur Evaluation der vorzufindenden Lebenswirklichkeiten etablieren.	E1	Der Kreis Lippe sollte das sozialräumliche Präventionsmonitoring sukzessive auf alle Kommunen in seinem Zuständigkeitsbereich ausweiten. Bereits vorhandene Ergebnisse sollte er regelmäßig evaluieren. Sie können das Jugendamt bei strategischen Überlegungen unterstützen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Kreis Lippe hält verschiedene präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben vor. Die Onlinedarstellung von Präventionsangeboten im Familienportal beschränkt sich auf die Frühen Hilfen.	E2	Der Kreis Lippe sollte alle vorhandenen präventiven Angebote übersichtlich auf seiner Homepage darstellen. Hierdurch könnte er die Zielgruppe schnell und unkompliziert informieren und damit die Akzeptanz der Angebote weiter steigern.
F3	Kreis Lippe sind durch das selbstentwickelte Auswertungstool zur Jugendamtssoftware sehr gute Grundlagen für ein umfassendes Finanzcontrolling vorhanden. Positiv bewerten wir das neu eingeführte Verfahren zur Identifizierung finanzieller Risiken. Außerhalb der Vergleichsringarbeit nutzt der Kreis bislang keine aussagekräftigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren kann die Steuerung der Hilfen zur Erziehung erschweren.	E3.1	Der Kreis Lippe sollte die Pflege und Weiterentwicklung des Auswertungstools personell langfristig sicherstellen. Hierdurch kann er frühzeitig und individuell auf Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung reagieren und seine Controllingtätigkeiten anpassen.
		E3.2	Um die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung transparent darstellen zu können, sollte der Kreis Lippe seine Kennzahlen auch in den regelmäßigen Controllingberichten darstellen. Er sollte dabei auch die einzelnen Hilfearten differenziert betrachten.
F4	Der Kreis Lippe misst die Qualität der Hilfen zur Erziehung anhand eines Scoring-Verfahrens. Er bereitet die Ergebnisse allerdings nicht transparent auf.	E4	Der Kreis Lippe sollte auch die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.
F5	Nach Kenntnisnahme des Missbrauchskomplexes von Lügde überarbeitete der Kreis Lippe sämtliche Prozesse der sozialen Dienste. Er stellt sie inzwischen übersichtlich in einem Handbuch dar. Allerdings sind bei der Fallbearbeitung auch verschiedene Dienstanweisungen zu beachten. Die Darstellung in unterschiedlichen Dokumenten kann schnell unübersichtlich wirken.	E5	Der Kreis Lippe sollte in seinem Handbuch auf weitere Regelungen und Dokumente verlinken. Hierdurch kann er eine effektive und effiziente Fallbearbeitung unterstützen.
F6	Der Kreis Lippe macht Kostenerstattungsansprüche regelmäßig umfassend geltend. Eigene Standards hat er hierfür nicht erarbeitet. Er orientiert sich allerdings an der Arbeitshilfe des Landesjugendamtes.	E6	Der Kreis Lippe sollte eigene Standards für die Geltendmachung erarbeiten. Sie können die effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung unterstützen.
F7	Der Kreis Lippe verzeichnet die im interkommunalen Vergleich der Kreise viertniedrigsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Aufgrund eines hohen Anteils kostenintensiverer stationärer Fälle sind die Aufwendungen bei hilfefallbezogener Betrachtung überdurchschnittlich.	E7	Der Kreis Lippe sollte im Rahmen des Finanzcontrollings die hilfeplanbezogenen Aufwendungen regelmäßig auswerten und darstellen. Auch trägerbezogene Auswertungen helfen, die finanziellen Entwicklungen zu bewerten. Der Kreis sollte die Ergebnisse auch im Rahmen von Qualitätsdialogen mit den freien Trägern erörtern.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Der Kreis Lippe gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit dem niedrigsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Er belastet den Fehlbetrag.	E8	Der Kreis Lippe sollte versuchen, den Anteil der Vollzeitpflege bei weiterer Reduzierung der stationären Fälle in Heimerziehung zu steigern.
F9	Der Kreis Lippe profitiert bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII von einer vielfältigen Trägerlandschaft. Sie unterstützt eine heimatnahe und passgenaue Unterbringung. Der Kreis gehört daher zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Belastend wirkt sich allerdings die überdurchschnittliche Falldichte aus.	E9	Der Kreis Lippe sollte die Verweildauern im Rahmen seiner Controllingmaßnahmen genauer analysieren. Er sollte die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen und die Rückführungsarbeit optimieren.
F10	Der Kreis Lippe verzeichnet bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII insgesamt zwar unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Insbesondere Integrationshelfer/Schulbegleiter gewinnen aber zunehmend an Bedeutung. Zwar ist ihr Anteil an den ambulanten Eingliederungshilfen im Kreis Lippe unterdurchschnittlich. Allerdings sind die Aufwendungen je Hilfefall hierfür überdurchschnittlich hoch.	E10	Vor dem Hintergrund ihrer insgesamt zunehmenden Bedeutung sollte der Kreis Lippe die Eingliederungshilfen im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten gesondert betrachten.
F11	Der Kreis Lippe gehört bei den Hilfen für junge Volljährige zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Sie ergeben sich aus einem hohen Anteil stationärer Hilfen.	E11	Der Kreis Lippe sollte die Verselbständigungsarbeit eng im Rahmen des Fachcontrollings begleiten. Nur so kann er die Prozesse evaluieren und ggf. weiter optimieren.
Hilfe zur Pflege			
F1	Der Kreis Lippe bezieht die strukturellen Rahmenbedingungen in seine Planungen ein. Eine strategische und integrierte Sozialplanung gibt es noch nicht.	E1	Der Kreis Lippe sollte wie geplant eine strategische und integrierte Sozialplanung aufbauen.
F2	Der Kreis Lippe hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage zur effektiven Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei den Verfahrensstandards.	E2	Der Kreis Lippe sollte Prozessbeschreibungen für die Arbeitsabläufe im Bereich Hilfe zur Pflege erstellen und als Grundlage für die Umsetzung des OZG nutzen.
F3	Der Kreis Lippe setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Die Vordruckverwaltung wird aber noch nicht genutzt. Eine elektronische Akte gibt es bislang ebenfalls nicht.	E3	Der Kreis Lippe sollte prüfen, ob alle relevanten Vordrucke im Fachverfahren hinterlegt und direkt hieraus generiert werden können. Außerdem sollte die Einführung einer elektronischen Akte weiter forciert werden.
F4	Das Angebot an vollstationären Pflegeplätzen ist im Kreis Lippe stark ausgeprägt. Bedarfe bestehen bei der solitären Kurzzeit- und der Tagespflege.	E4	Der Kreis Lippe sollte im Zusammenwirken mit den Trägern den bedarfsgerechten Ausbau der solitären Kurzzeitpflege sowie der Tagespflege anstreben.
F5	Die Pflege- und Wohnberatung nutzt aktuell noch keine Fachsoftware zur Unterstützung der Beratungsprozesse.	E5	Zur Unterstützung der Arbeitsprozesse in der Pflege- und Wohnberatung sollte der Kreis Lippe wie geplant eine Fachsoftware implementieren.

Feststellung		Empfehlung	
Bauaufsicht			
F1	Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen erlassen. Sie bearbeitet die Bauanträge bis zur Genehmigung digital.		
F2	Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens.	E2	Der Kreis Lippe sollte auf wiederholte Fristsetzungen bei der Nachforderung von Unterlagen verzichten. Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW ist dieses Vorgehen nicht vorgesehen.
F3	Mit der digitalen Bauakte hat der Kreis Lippe die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes für die untere Bauaufsicht umgesetzt. Ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem wird noch nicht eingesetzt. Die digitale Akte führt der Kreis für die Bauüberwachung zusätzlich noch in Papierform.	E3	Der Kreis Lippe sollte auch die Arbeitsvorgänge der Baukontrolleure digitalisieren. Dadurch kann die parallele Führung einer Papierakte entfallen.
F4	Das Antragsaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der unteren Bauaufsicht vergleichsweise hoch. Die Beschäftigten bearbeiten mehr Voranfragen und Anträge als viele andere Kreise. Valide Angaben zu den unerledigten Anträgen fehlen.	E4.1	Um eine dauerhafte Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Lippe die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal regelmäßig analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.
		E4.2	Der Kreis Lippe sollte die Anzahl der unerledigten Bauanträge jährlich erfassen und im Zeitreihenvergleich auswerten.
F5	Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren sind kurz. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit werden nicht zuverlässig erfasst. Krankheitsbedingte Ausfälle konnten nicht kompensiert werden.	E5	Der Kreis Lippe sollte auch die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren ab der Vollständigkeit der Anträge konsequent erfassen und für einen längeren Zeitraum evaluieren, um Tendenzen oder Besonderheiten zu erkennen und ggf. gegensteuern zu können.
F6	Der Kreis Lippe hat allgemeine Ziele für die untere Bauaufsicht formuliert. Zur Steuerung erfasst die Bauaufsicht Daten zu Antragszahlen und Laufzeiten. Konkrete Zielwerte zur Kontrolle und Steuerung gibt es nicht.	E6	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden. Das unterstützt die Steuerung. Dazu kann der Kreis Lippe z.B. die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.
Vergabewesen			
F1	Der Kreis Lippe hat durch die Zentralisierung der Vergabestelle und durch die Verschriftlichung der Arbeitsabläufe von Vergabeverfahren eine sehr gute Ausgangslage, um Verfahren rechtssicher abzuwickeln. Es fehlen schriftliche Regelungen zum Ablauf von Änderungsaufträgen und Nachträgen.	E1.1	Der Kreis Lippe sollte seine Dienstanweisung schnellstmöglich aktualisieren und vor allem Regelungen zur Einbindung der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen und Vergaberügen aufnehmen.
		E1.2	Der Kreis Lippe sollte die Dokumentation der Prüfung der Binnenmarktrelevanz erweitern und die Bedarfsstellen für die Thematik sensibilisieren.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Prozess für beschränkte Ausschreibungen ist im Kreis Lippe vollständig und effektiv gestaltet. Optimiert werden kann der Prozess bei der Auswahl der Bieter.	E2	Die zentrale Vergabestelle sollte weiter so vorgehen und sich aus Korruptionsgesichtspunkten die Freigabe der Bieterliste vorbehalten und diese erforderlichenfalls anpassen.
F3	Der Kreis Lippe hat noch keine separate Dienstanweisung mit dem Thema Korruption erstellt. Diese befindet sich in der Bearbeitung. Der Kreis hat an verschiedenen Stellen Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Einen aktuellen Gefährdungsatlas möchte der Kreis erstellen. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat der Kreis bisher nicht getroffen.	E3.1	Der Kreis Lippe sollte die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention in Kraft treten lassen.
		E3.2	Der Kreis sollte seine Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention, durch Informationen oder Schulungen, sensibilisieren.
		E3.3	Der Kreis Lippe sollte sein Konzept für einen aktuellen Gefährdungsatlas umsetzen und die Schwachstellenanalyse auf dieser Grundlage regelmäßig aktualisieren.
		E3.4	Der Kreis Lippe sollte die Zuständigkeit für die Abfrage des Wettbewerbsregisters bei der nächsten Änderung der Dienstanweisung in die Dienstanweisung Vergabewesen aufnehmen.
		E3.5	Spätestens, wenn die Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in einem nationalen Gesetz verbindlich vorliegt, empfehlen wir einen standardisierten Ablauf zu erarbeiten. Hierin sollte geregelt sein, wie mit eingereichten Hinweisen innerhalb der Kreisverwaltung zu verfahren ist.
F4	Bisher gibt es keine Rahmenbedingungen oder Regelung für den Umgang mit Sponsoring im Kreis Lippe. Die bisherigen Sponsoringleistungen wurden schriftlich festgehalten und waren auf ein bestimmtes Projekt bezogen.	E4	Der Kreis Lippe sollte verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring vorgeben. Neben den inhaltlichen Festlegungen wie der Befristung und Neben- und Folgekostenregelunge, sollte auch die interne Beteiligung geregelt werden.
F5	Ein schriftlich verbindlich festgelegtes Bauinvestitionscontrolling betreibt der Kreis Lippe nicht.	E5	Der Kreis Lippe sollte festlegen für welche Maßnahmen ein Bauinvestitionscontrolling erfolgen soll. Die vorhandenen Strukturen der Projektsteuerung sollte er verschriftlichen und ggfls. erweitern.
F6	Regelungen zum Nachtragswesen fehlen in der Dienstanweisung des Kreises Lippe. Eine systematische Auswertung von Nachträgen und Abweichungen findet ebenfalls nicht statt.	E6.1	Um die Prüfung der Vergabeverfahren vor der Auftragserteilung auch bei Änderungen und Nachträgen sicherzustellen, sollte der Kreis Lippe den Ablauf verbindlich in einer Dienstanweisung mit Wertgrenzen vorgeben.
		E6.2	Der Kreis Lippe sollte die Erfassung der Nachträge noch ausführlicher dokumentieren, um systematische Auswertungen hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen zu können.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die vorhandenen Strukturen und Regelungen sind ein gutes Grundgerüst zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren. Dies belegt die Betrachtung der einzelnen Maßnahmen.	E7.1	Wenn der Kreis Lippe im Einzelfall Angebote in Papierform an externe Dritte zur Prüfung weiterleitet, sollte er die Dokumente einheitlich kennzeichnen. Dies kann auch durch eine Sicherungskopie erfolgen. Dadurch verhindert der Kreis einen nachträglichen versehentlichen oder bewussten Austausch einzelner Bestandteile des Angebotes bzw. deren Entfernung.
		E7.2	Der Kreis Lippe sollte die Ursachen für die förmlichen Nachträge auch bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte dokumentieren. Diese können hilfreiche Erkenntnisse für künftige Kostenschätzungen bieten.
		E7.3	Der Kreis sollte darauf achten, auch auswärtige Bieter zu beschränkten Ausschreibungen einzuladen, um einen größeren und möglichst transparenten Wettbewerb zu schaffen.
		E7.4	Der Kreis sollte die Gründe für die Abweichung dokumentieren. Dadurch wird das Verfahren transparenter und Kostenüberschreitungen bei anderen Positionen werden dadurch ggf. erst erkennbar.
		E7.5	Die nichtberücksichtigten Bieter sollten entsprechend den vergaberechtliche Vorschriften abgestuft verständigt werden.
		E7.6	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen sollte der Kreis die Angemessenheit der Preise prüfen und sich bestätigen lassen. Der Kreis sollte dazu eine Wertgrenze einheitlich festlegen.
Verkehrsflächen			
F1	Der Kreis Lippe verfügt über eine gute und sehr differenzierte Datenlage zu den Verkehrsflächen. Lediglich die Ortslage ist als Differenzierungskriterium bislang nicht hinterlegt.	E1	Der Kreis Lippe sollte erwägen, auch die Ortslage als zusätzliches Kriterium in die Differenzierung der Daten aufzunehmen.
F2	Der Kreis Lippe setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein. Daneben führt er eine weitere Datenbank, in der die Zustands- und Erhaltungsdaten gepflegt werden. Über das ÖPP-Projekt ist das Erhaltungsmanagement in weiten Teilen an den Erhaltungspartner übertragen.	E2	Der Kreis Lippe sollte prüfen, ob er die Informationen zu den Verkehrsflächen dauerhaft in zwei getrennten Datenbanken führen will.
F3	Im Eigenbetrieb Straßen wird für die Leistungen des Straßenbetriebsdienstes eine vollkostenbasierte Kostenrechnung geführt. Die Fremdleistungen liegen differenziert vor, werden aber nicht in die Kostenrechnung integriert.	E3	Der Kreis Lippe sollte in Erwägung ziehen, auch die Fremdleistungen in die bestehende Kostenrechnung für die Eigenleistungen zu integrieren.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement funktionieren im Eigenbetrieb Straßen gut. Die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der körperlichen Inventur kann noch optimiert werden.	E4	Der Kreis Lippe sollte die anstehende Zustandserfassung und –bewertung für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens nutzen.
Straßenbegleitgrün			
F5	Der Kreis Lippe verfügt über eine gute und differenzierte Datenlage zu den Flächen und Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns. Ein Grünflächenkataster mit detaillierten Informationen zu den Flächenarten ist implementiert. Damit hat der Kreis eine wesentliche Grundlage für die Steuerung geschaffen. Strategische und operative Ziele für das Straßenbegleitgrün hat er bislang noch nicht definiert.	E5	Der Kreis Lippe sollte strategische und operative Ziele für das Straßenbegleitgrün definieren. Das bereits bestehende Kennzahlensystem kann dabei die Zielerreichung messbar machen.
F6	Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegen im Kreis Lippe höher als in mehr als der Hälfte der Vergleichskreise.	E6	Der Kreis Lippe sollte untersuchen, ob die überdurchschnittlich hohen Aufwendungen für die Pflege der Sträucher und Gehölzflächen nach Abschluss der Ersterfassung weiterhin auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau liegen. Ggf. sollte der Kreis dann entsprechend gegensteuern.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der Kreis **Lippe** hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung seine Haushaltssituation verbessern können. Dennoch besteht nach wie vor ein Handlungsbedarf. Dieser ergibt sich im Wesentlichen aus den im interkommunalen Vergleich höchsten **Verbindlichkeiten** - sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene. Die in den kommenden Jahren geplanten Investitionen werden zu einem weiteren Anstieg der Kreditverbindlichkeiten führen. Daneben geht der Kreis davon aus, dass auch die Liquiditätskredite, nach einem Rückgang in den vergangenen Jahren, wieder deutlich zunehmen werden. Auch vor dem Hintergrund des geänderten Zinsniveaus sollte der Kreis die weitere Entwicklung der Verbindlichkeiten im Blick behalten.

Daneben hat der Kreis auf die Finanzsituation seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Dem kommt der Kreis unter anderem damit nach, indem er mit jedem Haushalt plant, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und keine auskömmliche Kreisumlage zu erheben. Zudem erarbeitet der Kreis im Rahmen seiner Aufgaben- und Strukturanalyse seit dem Haushaltsjahr 2022 eigene Konsolidierungsbeiträge, die den Haushalt nachhaltig entlasten.

Zwischen 2015 und 2020 hat der Kreis Lippe **positive Jahresergebnisse** erzielt. Das Jahr 2021 schließt der Kreis Lippe mit einem Minus von 1,1 Mio. Euro erstmals seit 2014 wieder defizitär ab. Bei der Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ nivellieren wir Schwankungen und bereinigen Sondereffekte. Für den Kreis Lippe liegt das ermittelte strukturelle Ergebnis auf dem Niveau des Jahresergebnisses 2021.

Der **bereinigte Umlagebedarf** je Einwohner liegt im interkommunalen Vergleich im Bereich des Medians. Die Kommunen im Kreis Lippe werden daher durch die zu zahlende Kreisumlage nicht wesentlich mehr oder weniger belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen. Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich die Positionierung des Kreises beim Vergleich des Umlagebedarfs verbessert.

Die **Haushaltsjahre** 2022 bis 2025 weisen in der Planung Defizite von insgesamt 41,2 Mio. Euro aus. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg ist die Planung grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden **Eigenkapitalausstattung** des Kreises Lippe bei. Die Eigenkapitalquote 1 ist höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Die geplanten Fehlbeträge von 2022 bis 2023 entlasten zwar die kreisangehörigen Kommunen, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd.

Haushaltssteuerung

Der Kreis Lippe hat in der Vergangenheit die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht eingehalten. Durch eine frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse liegen dem Kreis jedoch rechtzeitig gesicherte **Informationen zur Haushaltssteuerung** vor. Daneben gehört der Kreis Lippe zu den wenigen Kreisen, die weiterhin verpflichtet sind einen Gesamtabschluss aufzustellen. Die Gesamtabschlüsse lagen zum Prüfungszeitpunkt bis einschließlich 2019 vor. Unterjährig werden zwei Berichte über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung dem Landrat und dem Finanz- und Personalausschuss zur Kenntnis gegeben. Der Kreistag erhält die Informationen über die Unterlagen aus dem Sitzungsdienst. Er ist damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.

Die Aufwandsseite und damit auch der Umlagebedarf des Kreises werden maßgeblich von den Sozialleistungen bestimmt. Die Steigerungen bei den Sozialleistungen sind vom Kreis Lippe kaum zu beeinflussen und müssen hauptsächlich durch entsprechende Anpassungen bei der Kreisumlage kompensiert werden. Die weiteren Aufwandssteigerungen (unter anderem Tarif- und Besoldungserhöhungen, allgemeine Preissteigerungen bei den Bewirtschaftungskosten) kann der Kreis in weiten Teilen durch eigenes Handeln kompensieren. Der Kreis Lippe hat im Rahmen seiner im Jahr 2022 durchgeführten Aufgaben- und Strukturanalyse eine umfassende Aufgabenkritik vorgenommen. Hieraus ergibt sich eine jährliche Einsparvorgabe von mindestens drei Mio. Euro. Der Kreis sollte das Rücksichtnahmegebot gegenüber den kreisangehörigen Kommunen weiter fortsetzen und eine Steigerung der Zahllast zur Kreisumlage so gering wie möglich halten.

Der Kreis Lippe ist der einzige Kreis im interkommunalen Vergleich, der sowohl auf konsumtive als auch investive **Ermächtigungsübertragungen** gänzlich verzichtet. Die benötigten Mittel werden jedes Haushaltsjahr neu veranschlagt. Der Kreis erfüllt somit die Anforderungen an Transparenz und Haushaltsklarheit. Daneben können die geplanten investiven Auszahlungen in höherem Umfang verausgabt werden als bei 75 Prozent der Vergleichskreise.

Die Akquise und Bewirtschaftung von **Fördermitteln** erfolgt beim Kreis Lippe überwiegend an zentraler Stelle am Innovationszentrum Dörentrup, zum Teil auch noch dezentral in den Fachbereichen. Durch strategische Vorgaben und konkrete Regelungen wird für die operative Ebene derzeit ein einheitlicher Handlungsrahmen erarbeitet. Der Kreis beabsichtigt in dem Zusammenhang eine Dienstanweisung zu erlassen. Weiterhin arbeitet der Kreis derzeit an einer Daten-

banklösung für das Fördermittelmanagement. Daneben soll die zentrale Fördermittelkoordination künftig in alle bedeutende Projekte des Kreises eingebunden werden und darüber hinaus im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit in beratender Funktion den kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung stehen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Lippe 2015 bis 2022

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

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

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

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

→ Die Haushaltsplanungen 2022 der Kommunen im Kreis Lippe sind in Summe negativ. Auch wenn sich 2022 keine Kommune in der Haushaltssicherung befindet, hat der Kreis auf die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen Rücksicht zu nehmen und den Umlagebedarf so gering wie möglich zu halten.

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.

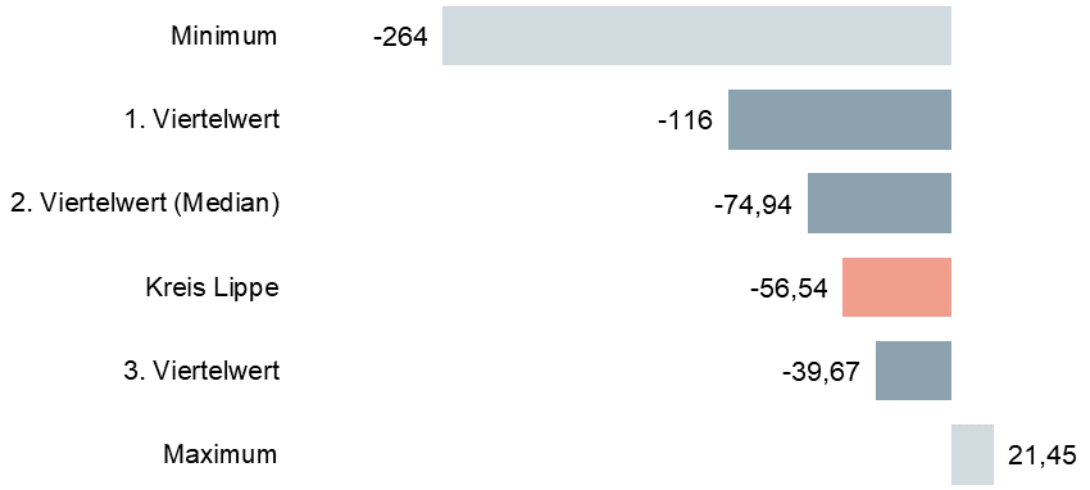
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation 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 Lippe *ein.*

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

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

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

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022

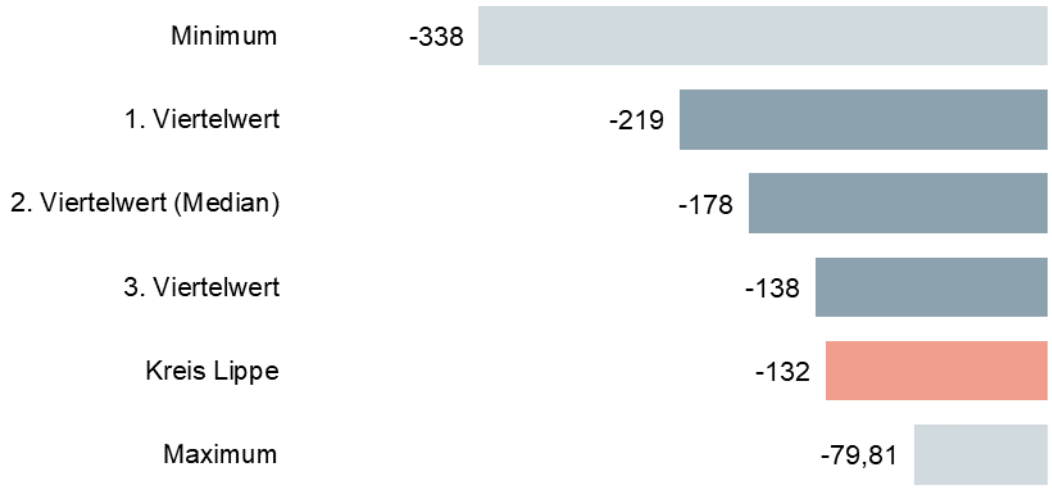


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Das geplante Jahresergebnis 2022 der Kommunen im Kreis Lippe beträgt -56,54 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert gehört der Kreis Lippe zur Hälfte der Vergleichskreise mit dem besseren Jahresergebnis der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner.

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

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



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

Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner ergibt sich ein ähnliches Bild. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie als außerordentlichen Ertrag ergibt sich ein Planwert von -132 Euro je Einwohner. Die Kommunen im Kreis Lippe positionieren sich in diesem Vergleich sogar oberhalb des dritten Viertelwertes. Dies deutet daraufhin, dass die Kommune im Kreis Lippe in der Planung weniger Coronaschäden isoliert haben als die meisten Kommunen in den Vergleichskreisen.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert dennoch einen Konsolidierungsbedarf bei den Kommunen im Kreis Lippe. Der Handlungsbedarf des Kreises Lippe ist daher nach wie vor hoch, durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten und damit Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Für das Jahr 2022 hat der Kreis seine kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage um 15,7 Mio. Euro entlastet. Daneben entwickelten sich die Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen regelmäßig besser als in der Planung vorgesehen. Auch für 2022 geht der Kreis davon aus, dass die Ist-Ergebnisse der kreisangehörigen Kommunen besser ausfallen werden als geplant.

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 in Euro 2022

Grund- und Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise je EW in Euro	1.669	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen je EW in Euro	1.254	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen je EW in Euro	415	2,71	194	287	378	875	31

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen errechnen sich Umlagegrundlagen, die beim Kreis Lippe nah am Median liegen. Die Steuerkraft liegt knapp oberhalb des ersten Viertelwertes. Dagegen erhalten die kreisangehörigen Kommunen im Kreis Lippe mehr Schlüsselzuweisungen als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

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

Keine der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Lippe ist verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) oder einen Haushaltssanierungsplan (HSP) aufzustellen. Damit ist die rechtliche Haushaltssituation besser als in vielen anderen kreisangehörigen Kommunen.

1.3.2 Haushaltsstatus

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

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

Haushaltsstatus Kreis Lippe 2015 bis 2022

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

Haushaltsstatus*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
fiktiv ausgeglichener Haushalt							X	X

*Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2015 bis 2021 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2022 am Haushaltsplan.

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

Die folgenden Tabellen stellen die Entwicklung der Rücklagen beim **Kreis Lippe** dar.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Lippe 2015 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	2.941	6.356	4.978	4.238	5.157	23.379	-1.082
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro *	6.111	12.467	17.445	21.683	26.839	50.218	49.136
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro *	97.331	97.139	99.284	98.144	96.819	95.769	92.722
Fehlbetragsquote in Prozent	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**0,74**

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

Der Kreis Lippe hat nach der NKF-Umstellung einen Großteil der Ausgleichsrücklage von ursprünglich 50 Mio. Euro verbraucht und seine kreisangehörigen Kommunen dadurch entlastet. Durch die positiven Ergebnisse der letzten Jahre konnte sich der Kreis Lippe wieder eine Ausgleichsrücklage auf dem Niveau der Eröffnungsbilanz erarbeiten, um zukünftige Fehlbeträge ausgleichen zu können. Die allgemeine Rücklage hat sich 2021 unter anderem aufgrund der Abschreibung der abgängigen Finanzanlage „Flughafen Paderborn-Lippstadt“ um rund drei Mio. Euro reduziert.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Lippe in Mio. Euro 2022 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-13.710	-7.217	-9.410	-10.847
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	35.426	28.209	18.799	7.952
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	92.722	92.722	92.722	92.722
Fehlbetragsquote in Prozent	**9,66**	**5,63**	**8,43**	**10,77**

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

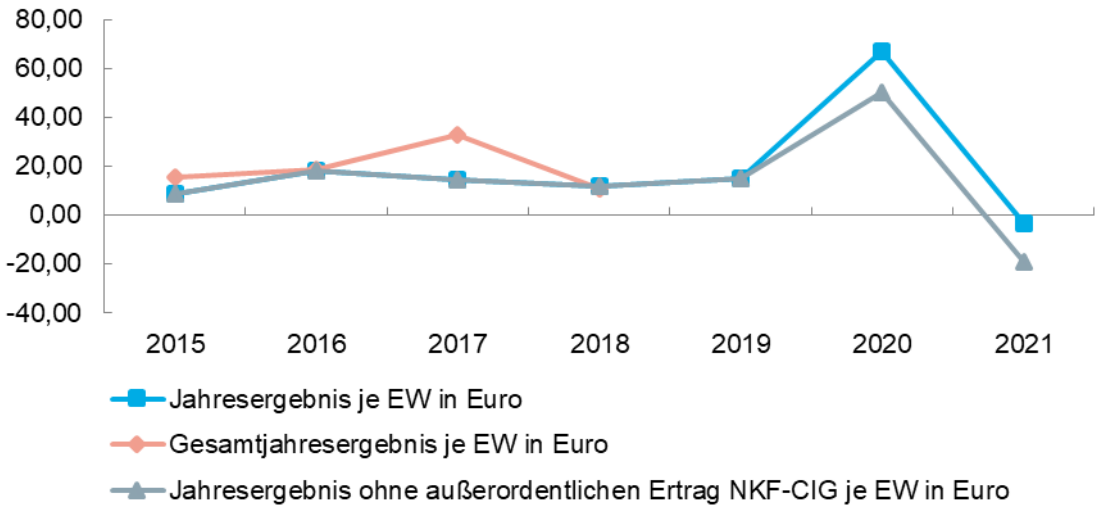
Die geplanten Fehlbeträge führen zu einem Eigenkapitalverzehr beim Kreis. Haushaltsrechtliche Konsequenzen sind damit jedoch nicht verbunden. Der Kreis setzt in der Planung einen Großteil der Ausgleichsrücklage ein um die Zahllast der kreisangehörigen Kommunen möglichst gering zu halten.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Der Haushalt des Kreises Lippe ist strukturell weitestgehend ausgeglichen. Der Kreis kann abgesehen von 2021 in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes Jahresüberschüsse realisieren. Der Umlagebedarf des Kreises Lippe ist leicht unterdurchschnittlich.

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 Lippe in Mio. Euro 2015 bis 2021



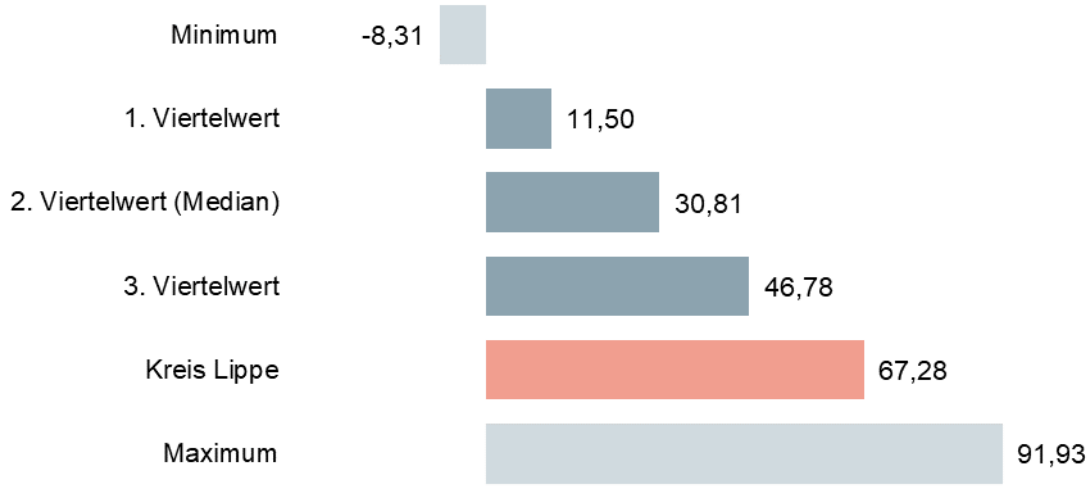
Der summierte Überschuss 2015 bis 2020 beträgt im Kernhaushalt 47 Mio. Euro. Die Gesamtjahresergebnisse des Kreises Lippe sind ebenfalls positiv.

Das Jahresergebnis 2020 von plus 23,4 Mio. Euro ist maßgeblich geprägt durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen durch das NKF-CIG hat der Kreis im Jahresabschluss die pandemiebedingten finanziellen Belastungen in Höhe von 6,0 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Ohne die vom Gesetzgeber vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe liegt das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit bei 17,4 Mio. Euro und ist damit immer noch deutlich positiv. Daneben wirkte sich 2020 die nicht geplante zusätzliche Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft in Höhe von 14,8 Mio. Euro positiv auf das Jahresergebnis aus. Das Jahresergebnis 2021 fällt erstmals seit 2014 wieder negativ aus. Ohne die vom Gesetzgeber vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe liegt das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit bei -6,6 Mio. Euro und ist damit deutlich negativ.

Die Gesamtjahresergebnisse fallen abgesehen von 2018 jeweils besser aus als die Ergebnisse des Kernhaushaltes. Dies deutet darauf hin, dass die Beteiligungen des Kreises in Summe positive Effekte auf das Konzernergebnis haben.

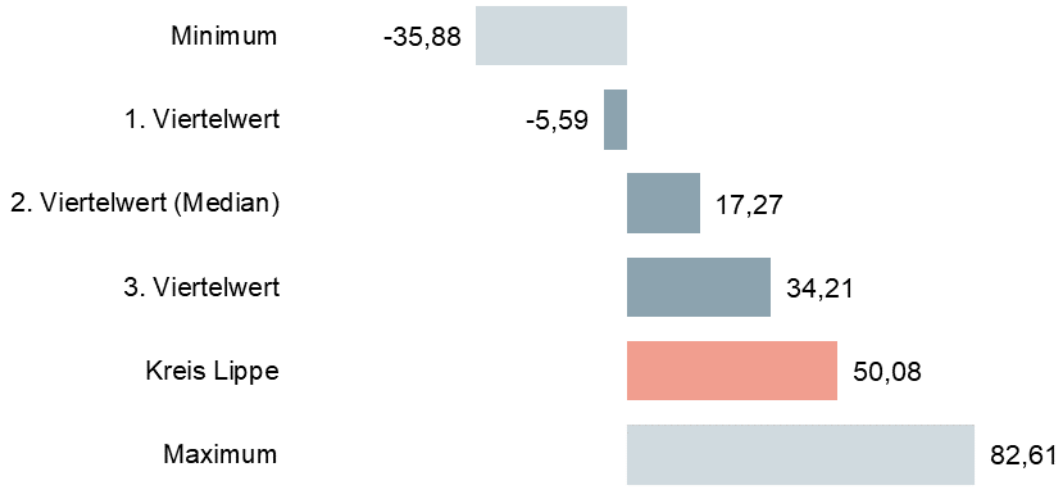
Interkommunal verglichen positioniert sich der Kreis Lippe beim Jahresergebnis je Einwohner für das Jahr 2020 wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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

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



Im interkommunalen Vergleich führt das Jahresergebnis ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG für das Jahr 2020 zu keiner anderen Positionierung. In beiden Fällen gehört der Kreis Lippe zum Viertel der Kreise mit dem höchsten Überschuss je Einwohner.

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 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir berücksichtigt. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis.** Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2021“

Kreis Lippe	
Jahresergebnis in Mio. Euro	-1,08
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	50,63
Bereinigungen sonstige Sondereffekte	+3,90
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	46,36

Kreis Lippe	
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	-1,45

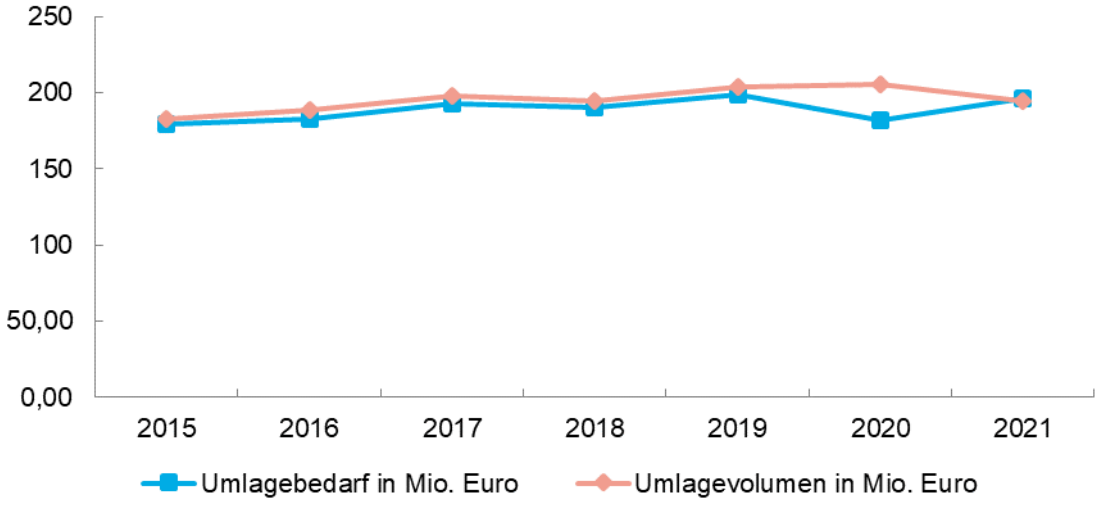
Das strukturelle Ergebnis 2021 des Kreises Lippe fällt nur unwesentlich schlechter aus als das originäre Jahresergebnis. Die Differenz erklärt sich über die Berechnungsmethodik: In der Modellrechnung wurde anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen des Jahres 2021 der Mittelwert der Schlüsselzuweisungen aus den Jahren 2017 bis 2021 angesetzt. Der Mittelwert ist ca. 4,3 Mio. Euro niedriger als der Wert 2021.

Ein individueller Sondereffekt hat sich durch die Abschreibung der abgängigen Finanzanlage „Flughafen Paderborn-Lippstadt“ in Höhe von 2,2 Mio. Euro ergeben. Daneben haben sich im Bereich der Jugendhilfe die Betriebskostenzuschüsse für Kindertageseinrichtungen gegenüber der Planung um rd. 3,6 Mio. Euro erhöht. Dies ist auf die deutlich steigende Zahl der betreuten behinderten und von Behinderung bedrohten Kinder in Regeleinrichtungen zurückzuführen. Diese Mehraufwendungen können teilweise durch korrespondierende Mehrerträge in Höhe von 1,9 Mio. Euro bei den Landeszuweisungen kompensiert werden. In der Modellrechnung wurden daher 1,7 Mio. Euro als Sondereffekt berücksichtigt.

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

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

Umlagebedarf und Umlagevolumen Kreis Lippe in Mio. Euro 2015 bis 2021



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

Beim Kreis Lippe liegt abgesehen von 2021, in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes das Umlagevolumen über dem Umlagebedarf. Im Durchschnitt liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 104 Prozent. Die kreisangehörigen Kommunen haben daher durch die gezahlte Kreisumlage zu den positiven Jahresergebnissen des Kreises beigetragen.

Die Differenz zwischen Umlagevolumen und Umlagebedarf ist 2020 am größten. Für 2020 hat der Kreis Lippe eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in Höhe von 2,8 Mio. Euro geplant, um seine kreisangehörigen Kommunen entsprechend zu entlasten. Im Ergebnis wurde ein Überschuss von 23,4 Mio. Euro erzielt, was eine Verbesserung von 26,2 Mio. Euro gegenüber der Planung bedeutet.

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

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Werte
Umlagebedarf	524	369	477	539	609	764	31
Umlagevolumen	592	375	497	581	644	800	31

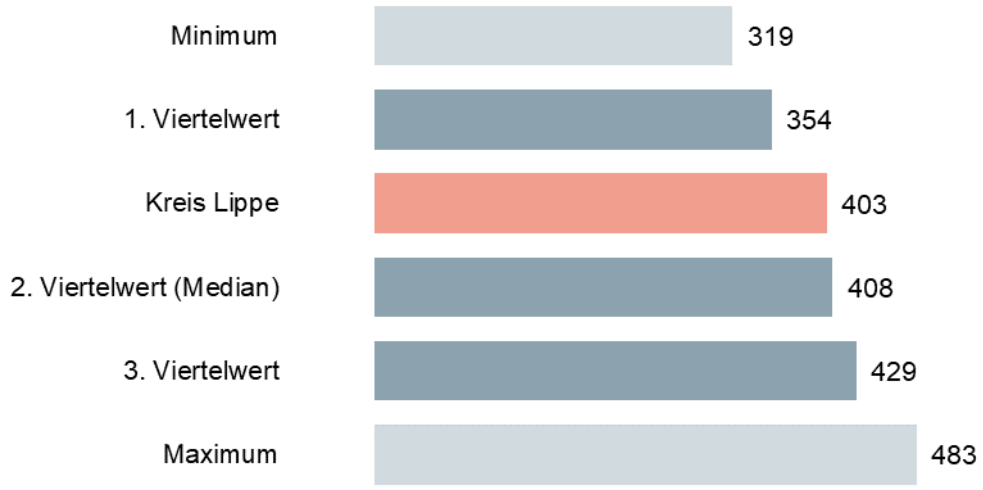
Mit Blick auf den regulären Umlagebedarf werden die Kommunen im Kreis Lippe weniger belastet als die Hälfte der Vergleichskreise. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

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

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

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

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



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

Der bereinigte Umlagebedarf je Einwohner von 403 Euro liegt im interkommunalen Vergleich knapp unter dem Medianwert. Die Kommunen im Kreis Lippe werden daher bei dieser Berechnung durch die zu zahlende Kreisumlage ebenfalls leicht weniger belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen.

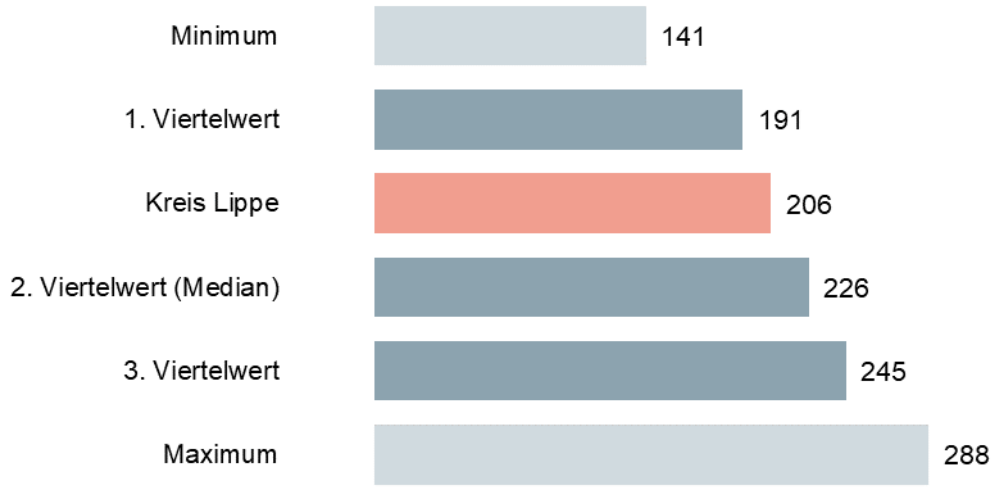
Der Kreis Lippe hat jedoch mit vergleichsweise schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen umzugehen. Unter anderem stellt die hohe SGB II-Quote (3. Viertelwert) durch die dadurch bedingten hohen Sozialaufwendungen einen belastenden Faktor dar.

SGB II-Quote in Prozent 2020

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

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

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



Bei dieser Betrachtung positioniert sich der Kreis Lippe knapp oberhalb des ersten Viertelwertes. Ursächlich für die leicht bessere Positionierung bei diesem Vergleich ist, dass der Kreis Lippe ein höheres Defizit beim Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen ausweist als die meisten Vergleichskreise. Dies spiegelt sich auch in der Transferaufwandsquote (70,7 Prozent) wider, die beim Kreis Lippe höher ausfällt als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

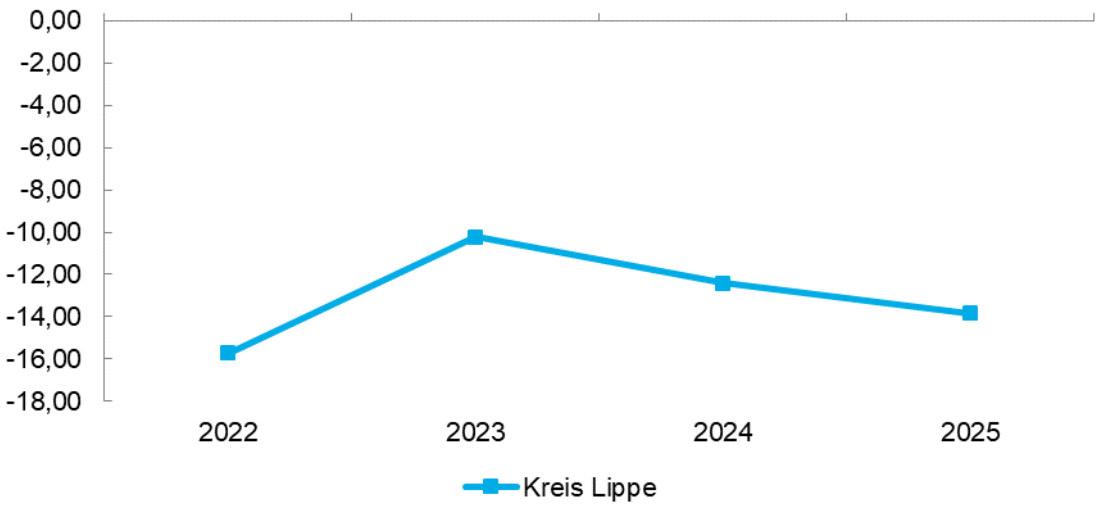
Ungeachtet dessen hat der Kreis Lippe bei der Isolierung der coronabedingten Belastungen ab 2020 von der Berücksichtigung der erhöhten Kostenbeteiligung des Bundes abgesehen. Die Erhöhung an den Kosten Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende wurde direkt ergebnisverbessernd berücksichtigt. Damit hatte dies positive Auswirkung auf den Umlagebedarf.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der Kreis Lippe plant nach dem Haushaltsplan 2022 in den Jahren bis 2025 mit Defiziten von insgesamt 41 Mio. Euro. Bei der Planung bis 2025 bestehen durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

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

Jahresergebnisse Kreis Lippe in Mio. Euro 2022 bis 2025



Für 2022 hat der **Kreis Lippe** ein Defizit von 13,7 Mio. Euro eingeplant, um mit der damit verbundenen Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage Rücksicht auf die kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Dabei hat der Kreis 5,2 Mio. Euro coronabedingte Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag in den Ergebnisplan eingestellt. Ohne diese vom Gesetzgeber vorgesehene Bilanzierungshilfe beträgt das Defizit 18,9 Mio. Euro.

Weiterhin plant der Kreis Lippe gemäß Haushaltsplan 2022 für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung mit weiteren Defiziten von 27,5 Mio. Euro für die Jahre 2023 bis 2025.

Damit geht eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage einher und damit eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen. In diesem Zusammenhang wird auf das Kapitel 1.3.1 „Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen“ hingewiesen. Danach haben die Kommunen im Kreis Lippe ein Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit von -132 Euro je Einwohner für 2022 ausgewiesen. Der Kreis Lippe hat aufgrund der finanziellen Situation seiner Kommunen bewusst nicht auskömmliche Jahresergebnisse zur Entlastung der Kommunen geplant.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen *	46,36	58,08	11,72	4,61
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen und allg. Kreisumlage)	116	125	9,0	1,51
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	36,4	40,4	4,0	2,11
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	111	117	6,0	1,06
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	97,56	110	12,87	2,50
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	27,98	27,39	-0,59	-0,43
Landschaftsumlage	93,19	110	17,11	3,37
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)	286	309	23,0	1,56

* Für schwankungsanfällige Positionen wie den Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW den Durchschnittswert der Jahre 2017 bis 2021 angesetzt.

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

In ihren Analysen konzentriert die gpaNRW sich vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese beziehen wir in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein. Zum Prüfungszeitpunkt lag ein Beschluss des Haushaltes für 2023 noch nicht vor. Die gpaNRW hat in ihren Analysen daher den Haushaltsplan 2022 zugrunde gelegt.

Erträge:

Bei den **Schlüsselzuweisungen** plant der Kreis entsprechend der Festsetzung zum Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG) 2022. Hiernach belaufen sich die Schlüsselzuweisungen auf 54,6 Mio. Euro. Bis 2025 plant der Kreis eine Steigerung von 11,7 Mio. Euro gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 ein. Das entspricht jährlichen Steigerungen von 4,61 Prozent. Die gpaNRW hält die Planung für plausibel. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht zu erkennen.

Bei den **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** plant der Kreis bis 2025 mit einem Anstieg von neun Mio. Euro. Nicht einbezogen sind hier die Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage. Für die jährliche Steigerungsrate von 1,5 Prozent ist insbesondere die Jugendamtsumlage ursächlich. Im Vergleich zum Jahr 2021 plant der Kreis Lippe mit einem Anstieg von 6,4 Mio. Euro auf 55,2 Mio. Euro im Jahr 2025.

Die Erhöhung bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** ist auf allgemeine Preissteigerungen, aber auch auf höhere Erträge im Bereich des Rettungsdienstes zurückzuführen. Die Gebühren korrespondieren mit Mehraufwendungen. Insbesondere sind das höhere Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Transferaufwendungen. Die finanziellen Mehrbelastungen kann der Kreis über Benutzungsgebühren refinanzieren. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht insofern nicht.

Zu den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** gehört u. a. die 100-prozentige Bundeserstattung für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Durch das Wechselspiel zwischen Erträgen und Aufwendungen besteht auch hier kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko an dieser Stelle.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** (Gehaltsaufwendungen, Zuführung zu Personalrückstellungen) steigen von 2021 bis 2025 um 12,9 Mio. Euro oder um 2,5 Prozent jährlich. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung für 2022 bereits die feststehende Tariferhöhung zum 01. April 2022 sowie eine entsprechende kalkulatorische Besoldungserhöhung. In der Regel wirkt sich die nicht planbare Fluktuation (Krankheitsfälle, Personalabgänge, zeitlich verzögerte Wiederbesetzung) aufwandsmindernd aus.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** stagnieren im Vergleich zum Jahr 2021 in der Planung bis 2025 bei rund 27 Mio. Euro. 2021 sind Einmaleffekte aus Pandemiemehrbelastungen von 3,0 Mio. Euro enthalten, sodass eine Steigerung der übrigen Aufwendungen für Sach-und Dienstleistungen eingepreist ist. Es bleibt abzuwarten, ob die Ansätze ausreichen, um die aktuell allgemein steigenden Preise und die Preisentwicklung auf dem Energiemarkt aufzufangen.

Die **Landschaftsumlage** steigt ausgehend vom Ist-Ergebnis 2021 bis 2025 um 17,1 Mio. Euro. Das entspricht einer jährlichen Steigerung von 3,4 Prozent. Für die Planung 2022 legt der Kreis die Daten aus dem Haushaltsplanentwurf des LVR mit einem Hebesatz von 15,20 Prozent zugrunde. Bei den **Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)** sind im Wesentlichen die sozialen Leistungen geplant. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung der Fallzahlen.

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

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

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

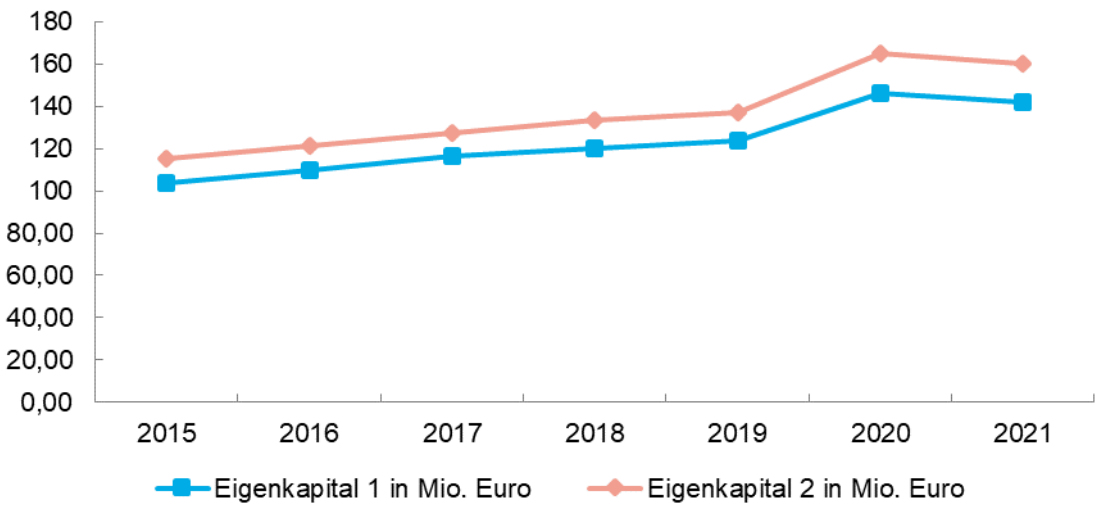
Der zum Prüfungszeitpunkt im Entwurf vorliegende Haushaltsplan 2023 weicht von den Ansätzen aus dem Vorjahr zum Teil deutlich ab. Es ist davon ausgehen, dass die haushaltswirtschaftlichen Risiken im Zuge der oben dargestellten Unsicherheiten weiter zunehmen werden und die Haushaltsplanung zusätzlich erschweren.

1.3.5 Eigenkapital

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

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

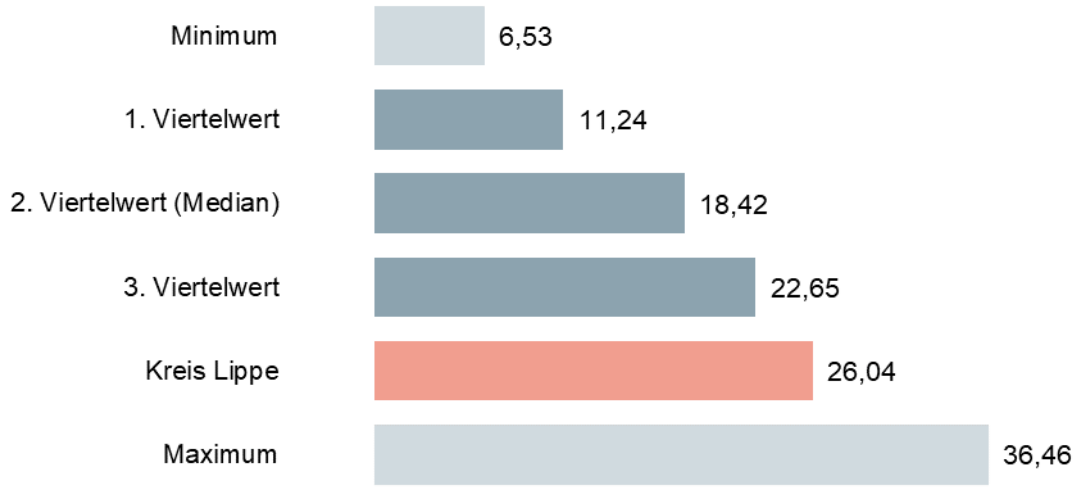
Eigenkapital Kreis Lippe in Mio. Euro 2015 bis 2021



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

Im Betrachtungszeitraum hat sich das Eigenkapital des **Kreises Lippe** von 103 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 142 Mio. Euro in 2021 erhöht. Ursächlich für die deutliche Steigerung sind im Wesentlichen die positiven Jahresergebnisse der zurückliegenden Jahre. Die Überschüsse wurden jeweils der Ausgleichsrücklage zugeführt. Diese erhöhte sich von 6,1 Mio. Euro in 2015 auf 49,1 Mio. Euro in 2021.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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

Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Lippe	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	29,44	22,37	31,87	34,48	39,01	49,96	31
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	145	19,60	61,40	99,94	131	259	31

Im Gegensatz zur hohen Eigenkapitalquote 1, ist die Eigenkapitalquote 2 des Kreises weit unterdurchschnittlich. Ursächlich hierfür ist, dass der Kreis Lippe im interkommunalen Vergleich die geringsten Sonderposten für Zuwendungen bilanziert. Dies hat den Hintergrund, dass ein Großteil der Zuwendungen im Bereich der Straßen und Schulen generiert werden. Beide Bereiche hat der Kreis als Sondervermögen ausgegliedert, sodass die Werte bei der Kennzahlenbetrachtung des Kernhaushaltes nicht miteinfließen. Die Eigenkapitalquote 2 des Kreises ist daher aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit nicht aussagekräftig.

Daneben verfügt der Kreise Lippe über eine höhere Ausgleichsrücklage je Einwohner als 75 Prozent der Vergleichskreise. Für zukünftige Fehlbeträge ist ein entsprechender Puffer vorhanden.

1.3.6 Schulden und Vermögen

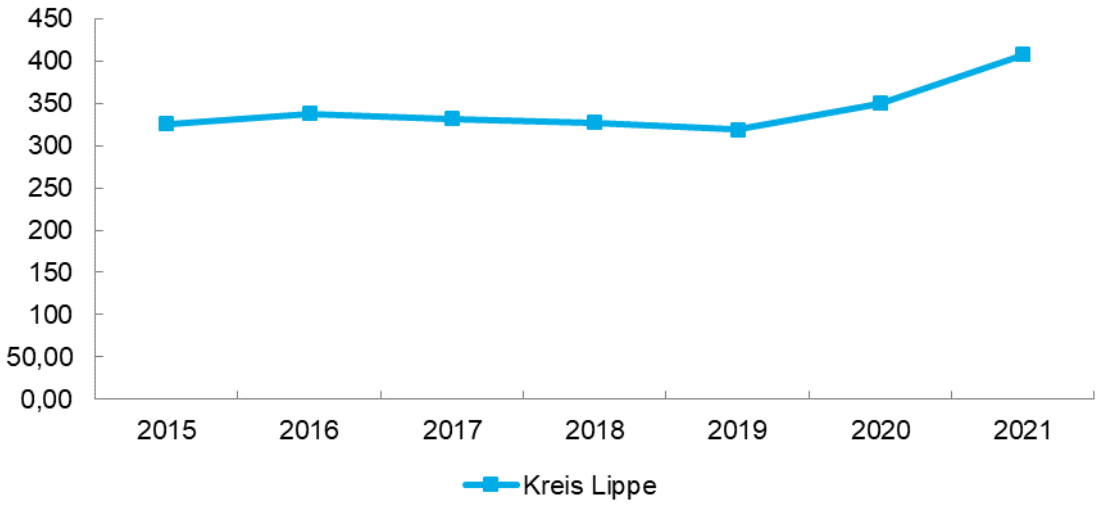
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- Der Kreis Lippe verfügt im interkommunalen Vergleich über die höchsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Ursächlich hierfür sind unter anderem die vergleichsweise hohen Investitionskredite sowie die Mehrheitsbeteiligung an der Klinikum Lippe GmbH.
- Die Schulen und Straßen des Kreises sind ausgelagert und werden in Sondervermögen geführt. Bei den sonstigen Gebäuden sind derzeit keine Risiken für den Haushalt aufgrund der Altersstruktur zu erkennen.

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

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lippe in Mio. Euro 2015 bis 2021



Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises haben sich zwischen 2016 und 2019 leicht rückläufig entwickelt. In 2020 und 2021 ist dann ein spürbarer Anstieg von summiert rund 90 Mio. Euro auszumachen. Knapp die Hälfte davon ist auf den Anstieg bei den Verbindlichkeiten der Klinikum Lippe GmbH zurückzuführen. Diese haben sich von rund 72 Mio. Euro in 2019 auf 111 Mio. Euro im Jahr 2021 erhöht. Weitere 30 Mio. Euro des Anstiegs sind dem Betrieb Schulen

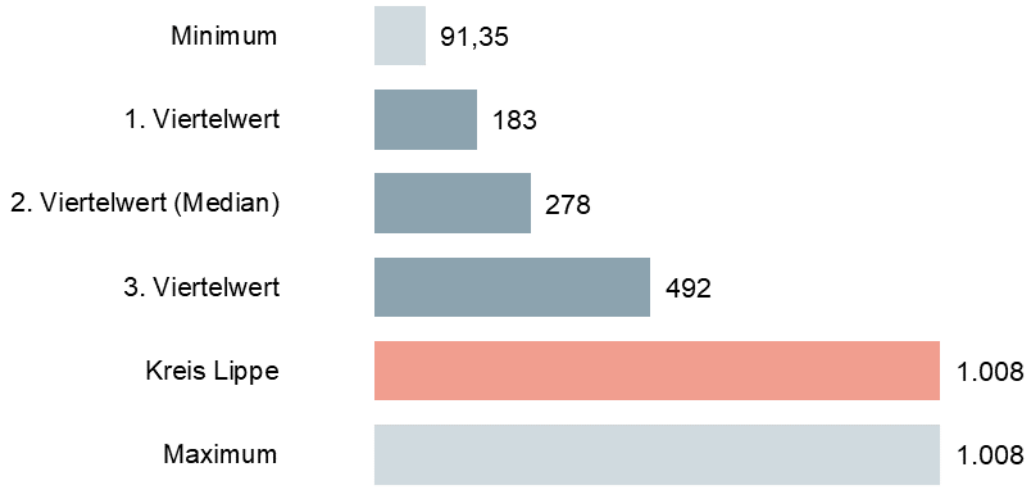
des Kreises Lippe zuzurechnen. Der Betrieb hat in den vergangenen Jahren massiv in die Gebäude, Ausstattung und Infrastruktur der Schulen investiert.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2019 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des Kreises Lippe verwendet. Für die Jahre 2020 und 2021 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kreise verglichen. Soweit von anderen Kreisen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Der Kreis Lippe hält folgende Mehrheitsbeteiligungen:

- Gesundheit Lippe GmbH
- Klinikum Lippe GmbH
- Kreisseniorenеinrichtungen Lippe GmbH
- Klinikum Service Lippe GmbH
- Ahr Lippe Dienstleistungsgesellschaft GmbH
- Medizinisches Versorgungszentrum Lippe GmbH
- Gesundheit Lippe Medizinisches Versorgungszentrum Detmold GmbH
- Gesundheit Lippe Medizinisches Versorgungszentrum Bad Salzuflen GmbH
- Betreibergesellschaft Lipperlandhalle GmbH
- Netzwerk Lippe gGmbH
- InnoConsult OWL
- Betrieb Schulen des Kreises Lippe
- Betrieb Straßen des Kreises Lippe
- JOB Center Lippe AöR
- Stiftung Standortsicherung Lippe
- Umweltstiftung Lippe

Der Kreis Lippe hält insgesamt 16 Mehrheitsbeteiligungen in unterschiedlichen Rechtsformen. Insbesondere die Klinikum Lippe GmbH und die Betriebe Schulen und Straßen des Kreises Lippe sind dabei von wirtschaftlicher Bedeutung. Die Verbindlichkeiten dieser Beteiligungen summieren sich im Jahr 2020 auf 166 Mio. Euro. Dabei entfallen rund 86 Mio. Euro auf die Klinikum Lippe GmbH. Dies hat entsprechende Auswirkungen auf die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner, die nachfolgend im interkommunalen Vergleich dargestellt werden:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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

Der Kreis Lippe bildet im Vergleichsjahr 2020 den Maximalwert bei den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner ab. Abgesehen vom Kreis Lippe sind die Kreise mit den höchsten Werten alle mehrheitlich an einem Klinikum beteiligt. Auf die Klinikum Lippe GmbH entfällt in etwa ein Viertel der Gesamtverbindlichkeiten. Im Jahr 2021 steigt der Anteil der Klinikum Lippe GmbH an den Gesamtverbindlichkeiten durch einen weiteren Anstieg der Kredite noch einmal deutlich.

Im Kernhaushalt konnten die Verbindlichkeiten des Kreises Lippe seit 2015 dagegen um rund 27 Mio. Euro reduziert werden. Dies ist insbesondere auf den Abbau der Liquiditätskredite zurückzuführen. Diese konnten im Betrachtungszeitraum um 40 Mio. Euro gesenkt werden. Die Investitionskredite sind dagegen um rund 14 Mio. Euro angestiegen. Ein Teil der Investitionskredite (24,5 Mio. Euro) entfällt dabei auf die vier Senioreneinrichtungen, die vom Kreis Lippe betrieben werden. Die Senioreneinrichtungen sind seit 2011 dem Kernhaushalt zugeordnet und wurden seitdem umfassend saniert. Daneben wurde ein Pflegeheim zu einem Quartierszentrum moderner Art mit Vorzeigecharakter umgebaut. Die Investition wurde aus dem Kreishaushalt finanziert.

Bezogen auf den Kernhaushalt positioniert sich der Kreis Lippe bei den Verbindlichkeiten je Einwohner wie folgt:

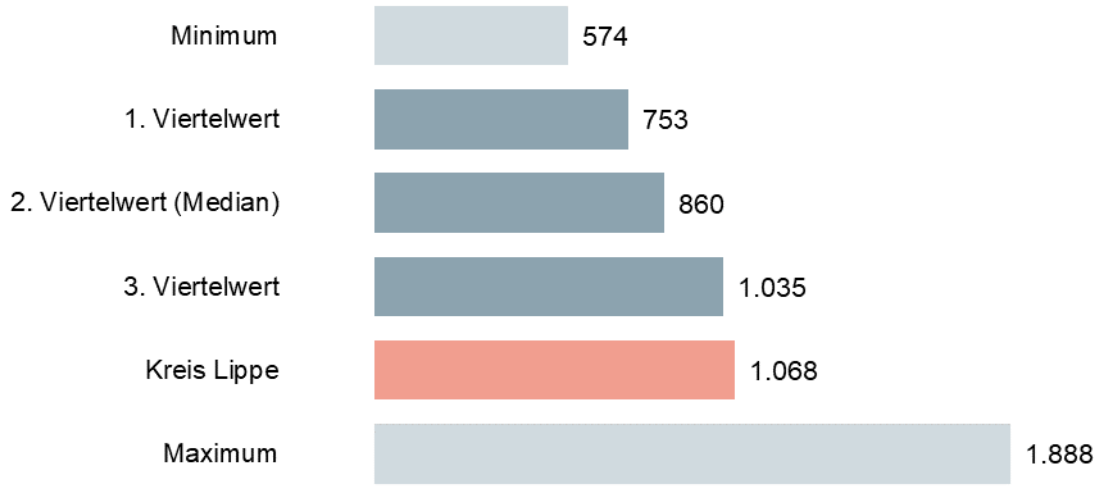
Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2020

Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
492	91,24	147	171	346	492	31

Im interkommunalen Vergleich erzielt der Kreis Lippe 2020 bei den Verbindlichkeiten je Einwohner auch im Kernhaushalt gemeinsam mit einem weiteren Kreis den höchsten Wert.

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

Schulden je Einwohner in Euro 2020



Bei dieser Betrachtung, die ausschließlich den Kernhaushalt betrifft, positioniert sich der Kreis Lippe nur noch knapp oberhalb des dritten Viertelwertes. Der Vergleich fällt demnach positiver aus als bei den Verbindlichkeiten. Ursächlich hierfür ist, dass der Kreis Lippe einwohnerbezogen weniger Rückstellungen bilanziert hat als die meisten Vergleichskreise.

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.

Der Kreis Lippe hat wesentliche Teile des Anlagevermögens ausgegliedert. Das Anlagevermögen besteht zu etwa 70 Prozent aus den Finanzanlagen. Hier zeigt sich noch einmal die ausgeprägte Beteiligungsstruktur des Kreises. Das dem Kernhaushalt zugeordnete Sachanlagevermögen belastet die Ergebnisrechnung relativ gering. Klassisches Sachanlagevermögen wie die Schulen und die Straßen sind in Eigenbetriebe ausgegliedert. Damit sind wesentliche Vermögenspositionen nicht im Kernhaushalt bilanziert. Die aus den ausgegliederten Sachanlagen resultierenden Aufwendungen (Abschreibung, Unterhaltung, etc.) belasten den Kreishaushalt nicht direkt. Diese werden vielmehr indirekt über die zu leistenden Betriebskostenzuschüsse berücksichtigt. Das im Kernhaushalt verbliebene Vermögen belastet die Ergebnisrechnung daher relativ gering. Dementsprechend gehört der Kreis Lippe zum Viertel der Kreise mit der niedrigsten Abschreibungsintensität.

Die Investitionen in den im Kernhaushalt verbliebenen Gebäudebestand führen jeweils zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer und wirken sich positiv auf die Abnutzungsgrade aus. Darüber hinaus tragen die Investitionen zum Substanzerhalt des bilanzierten Anlagevermögens bei. Beim Sachanlagevermögen hat sich der Bilanzwert seit 2015 positiv entwickelt. Der Kreis konnte daher in den letzten Jahren den durch Abgänge und Abschreibungen bedingten Werteverzehr durch neue Investitionen ausgleichen und darüber hinaus zusätzliches Vermögen schaffen.

In den kommenden Jahren plant der Kreis mit weiteren umfangreichen Investitionsmaßnahmen, die ganz oder teilweise aus Drittmitteln refinanziert werden. Die größten Maßnahmen werden nachfolgend stichpunktartig benannt:

- Bevölkerungsschutz (7,6 Mio. Euro)
- Energetische Sanierung Kreishaus (12,0 Mio. Euro)
- Invest-Zuschuss Klinikum Lippe (10,0 Mio. Euro)
- Klimaerlebniswelt Oerlinghausen (7,6 Mio. Euro)

Damit wird das Gebäudevermögen weiter aufgewertet. Es sind derzeit keine Risiken für kurzfristige Refinanzierungsbedarfe aus einem außerplanmäßigen Abgang von Vermögensgegenständen ersichtlich. Nachrichtlich weist die gpaNRW an dieser Stelle darauf hin, dass insbesondere bei der Klinikum Lippe GmbH und dem Betrieb Schulen des Kreises Lippe in den vergangenen Jahren erhebliche Investitionen vorgenommen wurden. Diese Investitionen führen dazu, dass das Sachanlagevermögen auf Konzernebene deutlich zugenommen hat.

Wie sich der Zustand der ebenfalls ausgegliederten Verkehrsflächen darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, wird im Teilbericht „Verkehrsflächen“ näher erläutert.

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

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzplanung Kreis Lippe in Mio. Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-15,31	-3,88	-2,97	-2,28
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-32,35	-21,40	-18,15	-8,29
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	**-47,66**	**-25,28**	**-21,12**	**-10,57**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	41,23	18,86	18,80	8,33
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-6,43**	**-6,42**	**-2,32**	**-2,24**

Der Kreis Lippe plant im Betrachtungszeitraum mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 24,4 Mio. Euro. Damit muss mittelfristig mit einem Anstieg der Liquiditätskredite gerechnet werden. Auch die geplanten investiven Auszahlungen können nicht durch entsprechende investive Einzahlungen (Investitionspauschalen, Zuwendungen) gedeckt werden, so dass sich ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit von rund 80 Mio. Euro ergibt. Zur Finanzierung ist im Wesentlichen die Aufnahme neuer Investitionskredite vorgesehen. Der überdurchschnittliche Schuldenstand des Kreises Lippe würde sich dadurch mittelfristig weiter erheblich erhöhen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

Feststellung

Der Kreis Lippe hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Die Entscheidungsträger sind über ein regelmäßiges Finanzberichtswesen jedoch unterjährig über die wesentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung informiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

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

Der **Kreis Lippe** hat die Haushaltssatzungen in den vergangenen Jahren jeweils erst im April des Haushaltsjahres bei der Aufsichtsbehörde angezeigt und damit die Anzeigefrist überschritten. Der Kreistag hat die Haushaltssatzungen jeweils Mitte März beschlossen. Damit lagen Politik und Verwaltung zu Beginn der Haushaltsjahre zumindest nicht alle haushaltswirtschaftlichen Informationen vor. Die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse (31.Dezember des Folgejahres) hat der Kreis Lippe dagegen jeweils eingehalten.

Derzeit erstellt die Fachgruppe 200 „Finanzen, Beteiligungen und Wirtschaft“ unterjährig zwei Berichte zur Ausführung des Haushalts. Diese werden dem Landrat und dem Finanz- und Personalausschuss zur Kenntnis gegeben. Der Kreistag erhält die Informationen über die Unterlagen aus dem Sitzungsdienst. Die anderen Fachgruppen bzw. -bereiche wirken bei der Erstellung der Berichte mit. Der Bericht stellt die prognostizierten Be- und Entlastungen auf der Ebene des Gesamtergebnisplanes dar. Der Kreis stellt im Bericht die wesentlichen Veränderungen in detaillierter Form dar. Schwerpunktmäßig erfolgen Ausführungen zur Budgetentwicklung des Fachbereiches 500 „Soziales und Integration“. Diese werden auch mit Kennzahlen zur Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften versehen. Die Berichte beziehen sich ausschließlich auf die Ergebnisrechnung. Sie prognostizieren das voraussichtliche Jahresergebnis des Kreises Lippe. Informationen zu der Liquiditäts- und Kreditentwicklung enthalten sie nicht.

Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt, das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- **Feststellung**
  Der Kreis Lippe hat zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensiert. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.

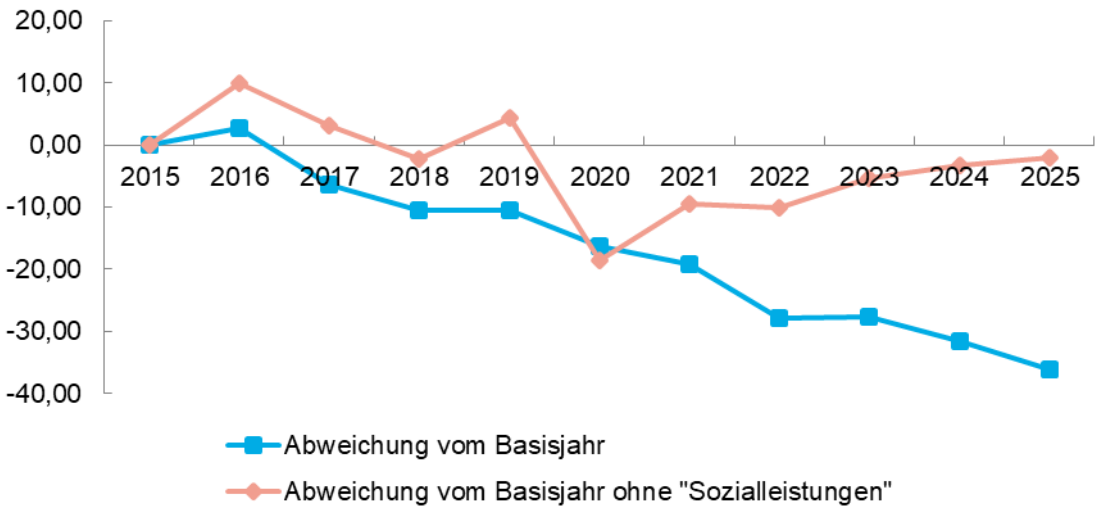
Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang 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, dem Fonds Deutsche Einheit sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem Kreis Lippe 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 Lippe langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Lippe in Mio. Euro 2015 bis 2025



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

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse mit den Sozialleistungen (blauer Graph) nimmt ab 2016 einen negativen Verlauf. Das bereinigte Jahresergebnis 2021 liegt um 19 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2015. Dies deutet daraufhin, dass die in diesem Zeitraum eingetretenen Aufwandssteigerungen im Wesentlichen durch höhere Schlüsselzuweisungen und durch die Kreisumlage kompensiert wurden. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig bei den Sozialleistungen, durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten (Strom, Wasser, Heizung, Reinigung) des Gebäudevermögens. Allein die Personalaufwendungen haben sich von 2015 bis 2021 um 31,2 Mio. Euro erhöht. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind im gleichen Zeitraum um 7,2 Mio. Euro gestiegen. 2020 verlaufen die Trendlinien mit und ohne Sozialleistungen annähernd identisch. Das Defizit aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wird durch die Erträge aus der Jugendamtsumlage weitestgehend kompensiert. Begünstigend wirken sich vor allem die Verbesserungen aus, die der Kreis Lippe im Produktbereich „Soziale Leistungen“ erzielen kann. Die deutlichste Verbesserung gegenüber dem Vorjahr ergibt sich dabei im Jahr 2020. Hier hat der Kreis Lippe erstmals die erhöhte Kostenerstattung des Bundes für die Leistungen der Unterkunft erhalten. Das Teilergebnis soziale Leistungen verbesserte sich maßgeblich vor diesem Hintergrund um rund 19 Mio. Euro.

Bis 2025 geht das bereinigte Jahresergebnis um weitere 17 Mio. Euro zurück. Neben weiteren Steigerungen bei den Personalaufwendungen ist die Verschlechterung hauptsächlich auf die Sozialleistungen zurückzuführen. Folgende Positionen haben daran maßgeblichen Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: 10,4 Mio. Euro Verschlechterung,
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 3,4 Mio. Euro Verschlechterung sowie
- Landschaftsumlage: 17,1 Mio. Euro Verschlechterung.

Diese Aufwandssteigerungen sind vom Kreis Lippe kaum zu beeinflussen und müssen hauptsächlich durch entsprechende Anpassungen bei der Kreisumlage kompensiert werden.

Beim Herausrechnen der Sozialleistungen liegt das bereinigte Jahresergebnis 2025 lediglich rund zwei Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2015 (roter Graph). Dem Kreis Lippe ist es damit gelungen, einen Großteil der Aufwandssteigerungen (ohne Berücksichtigung der Steigerungen bei den Sozialleistungen) durch eigenes Handeln zu kompensieren.

Der Kreis Lippe hat im Rahmen seiner im Jahr 2022 durchgeführten Aufgaben- und Strukturanalyse eine umfassende Aufgabenkritik vorgenommen. Hieraus ergibt sich eine jährliche Einsparvorgabe von mindestens drei Mio. Euro. In den kommenden Jahren sind weitere Maßnahmen geplant, die zu weiteren zusätzlichen Entlastungen von zwei Mio. Euro jährlich führen sollen. Der Kreis setzt damit das Rücksichtnahmegebot gegenüber den kreisangehörigen Kommunen um und ist bestrebt eine Steigerung der Zahllast zur Kreisumlage so gering wie möglich zu halten. Dies ist insbesondere aufgrund der aktuellen konjunkturellen Unsicherheiten und deren Auswirkungen auf die Steuerkraft der Kommunen notwendig.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse, dass der Kreis vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen gefordert ist, weitere Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um seine kreisangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten. Eine temporäre Reduzierung der Kreisumlage bei gleichzeitiger Verringerung des Eigenkapitals hat keine nachhaltige Entlastungswirkung.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.

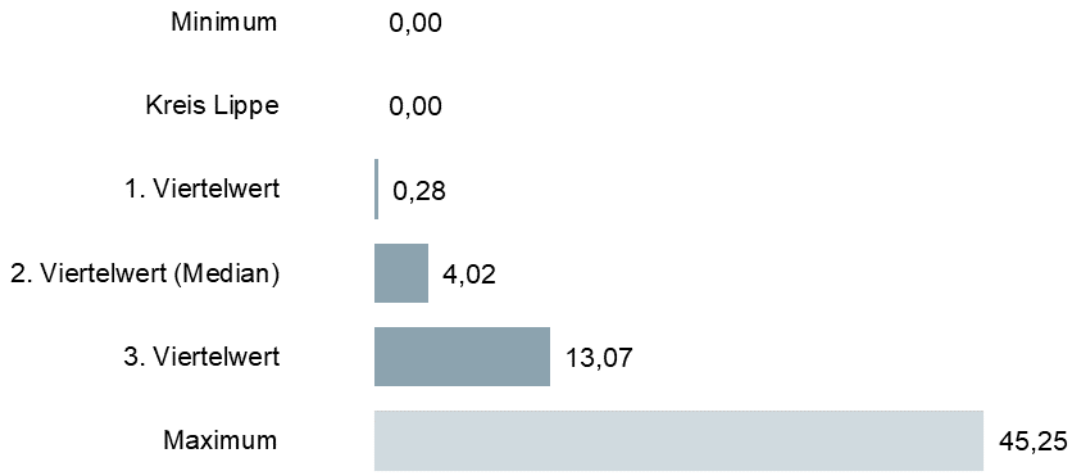
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe überträgt weder im konsumtiven noch im investiven Bereich Ermächtigungen. Im investiven Bereich kann der Kreis die zur Verfügung stehenden Mittel nur zu etwas mehr als der Hälfte tatsächlich in Anspruch nehmen.

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

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

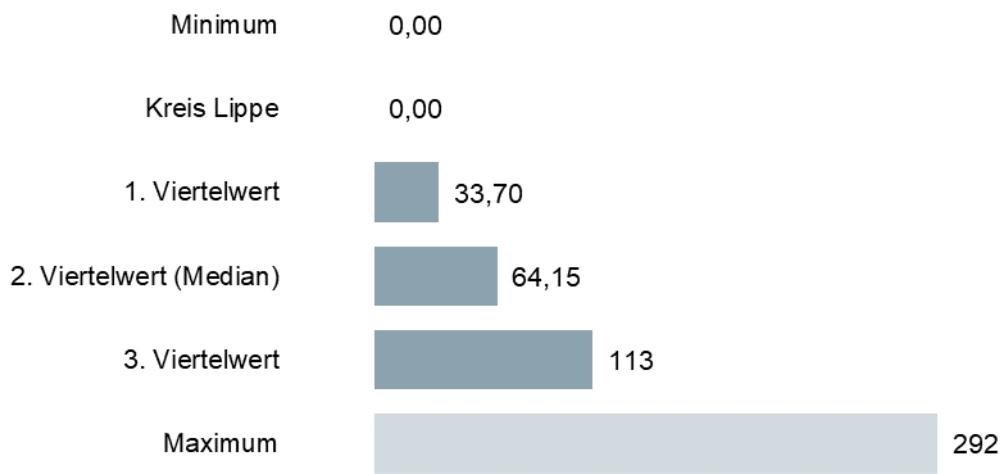
Der **Kreis Lippe** überträgt grundsätzlich keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Die benötigten Mittel werden jedes Haushaltsjahr neu veranschlagt. Der Kreis erfüllt somit die Anforderungen an Transparenz und Haushaltsklarheit.



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen. Davon haben neben dem Kreis Lippe sechs weitere Kreise überhaupt keine Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen.

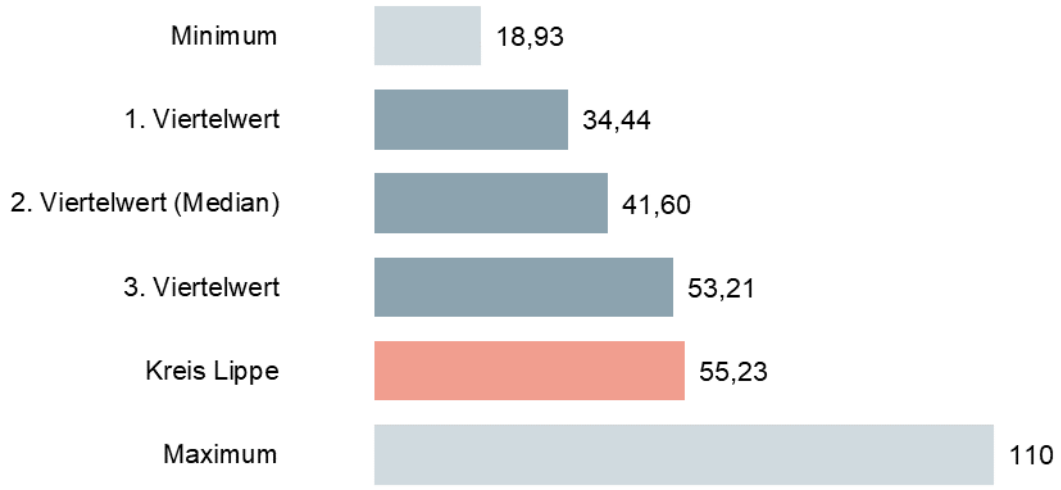
Auch im investiven Bereich überträgt der Kreis Lippe keine Ermächtigungen, sondern veranschlagt seine Maßnahmen neu. Im interkommunalen Vergleich reiht sich der Kreis Lippe damit wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020



Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



Der Kreis Lippe kann mehr zu Verfügung stehende Mittel in Anspruch nehmen als 75 Prozent der Vergleichskreise. Dennoch können knapp die Hälfte der Mittel nicht verausgabt werden. Die Planung von Investitionen ist grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. In jedem Jahr beeinflussen verschiedenste Faktoren die Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Dass der Kreis Lippe wie auch viele andere Kommunen nicht alle im Haushaltsjahr vorhandenen investiven Auszahlungsermächtigungen in Anspruch nimmt, liegt an einer Vielzahl von Gründen. Bei den größeren Investitionsvorhaben kommt es häufig zu zeitlichen Verzögerungen. Unter anderem fehlendes Personal und der Mangel an Firmen stellt einen Hinderungsgrund dar, geplante Investitionsvorhaben umzusetzen. Daneben führen insbesondere unvorhergesehene Ereignisse wie die Coronapandemie, dass Zeitpläne nicht eingehalten werden können oder Prioritäten anders gesetzt werden müssen.

Bezogen auf Baumaßnahmen weisen wir auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW hin. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen grundsätzlich erst dann im Finanzplan veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen. Der Grad der Inanspruchnahme ist interkommunal gesehen beim Kreis Lippe überdurchschnittlich. Um die Aussagekraft der Investitionsplanung zu verbessern, sollte der Wert weiter gesteigert werden.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen noch realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum eines Kreises. 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 Lippe nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.

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 Lippe** hat sich deutlich für die Implementierung des Fördermittelwesens als ein wichtiges Instrument der Verwaltungsführung ausgesprochen. Das Ziel ist die Partizipation an Fördermittelzugängen und damit die Drittmittelakquise mit einer Inanspruchnahme von Fördergeldern zu erhöhen. Daneben hat der Kreis Lippe das Thema Fördermittelmanagement als Maßnahme in seinem Zukunftskonzept 2025 berücksichtigt. Dabei wurde beschlossen, eine neue Stelle für das Fördermittelmanagement einzurichten.

Hiermit einher geht die interne Weiterentwicklung des zentralen Fördermittelmanagements. In einem ersten Schritt beabsichtigt der Kreis niederschwellige Prozesse zu etablieren, die fest in den Arbeitsstrukturen verankert werden. Als Grundlage hierfür wird ein digitales Formular im Intranet bereitgestellt. In dem Formular sollen kurz und prägnant die wichtigsten Fakten zur Projektidee, Förderquote und Fördervorhaben skizziert werden sowie mögliche Ersparnisse und erwartbare Ergebnisse ausgewiesen werden.

Auf operativer Ebene kann hierzu eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen strategische Zielvorgabe umzusetzen. Der Kreis Lippe prüft derzeit eine entsprechende Dienstanweisung mit verbindlichen Regelungen zu erlassen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -diensten (z. B. Finanzen).

- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Darüber hinaus akquiriert der Kreis Lippe Fördermittel grundsätzlich zentral über sein Zentrales Fördermittelmanagement. In den Fachbereichen „Soziales und Integration“ sowie „Jugend und Familie“ und für den Bereich der „Breitbandförderung“ werden Fördermittelanträge dezentral bearbeitet.

Bei der Fördermittelrecherche greift der Kreis Lippe beispielsweise auf Informationen aus Förderdatenbanken zurück. Der Kreis Lippe ist mehrheitlich am Innovationszentrum Dörentrup beteiligt. Als eines der Ziele ist das zentrale Fördermittelmanagement des Kreises Lippe definiert. Das Innovationszentrum soll zielgerecht bei der Fördermittelakquise und beim Antragsprozess unterstützen und interne sowie kommunale Fördermittelberatung durchführen.

Sowohl das zentrale Fördermittelmanagement als auch die dezentralen operativen Einheiten haben einen Überblick über ihre Förderprojekte. Ein Gesamtüberblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt dem Kreis jedoch bislang. Ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.

Der Kreis befindet sich aktuell im Prozess die Zentralisierung des Fördermittelmanagements voranzutreiben.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.

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.

Der **Kreis Lippe** bewirtschaftet seine Fördermittel zum großen Teil zentral im Fördermittelmanagement sowie in Teilen dezentral in den einzelnen Fachbereichen. Die Sachbearbeiter sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Der Kreis hat bisher keine zentrale Datei oder Datenbank, in der er die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

Aktuell befasst sich eine Arbeitsgruppe beim Kreis Lippe mit der Implementierung einer Fördermitteldatenbank. Die gpaNRW begrüßt, dass sich der Kreis in dem Zusammenhang noch breiter und professioneller aufstellen möchte.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat der Kreis Lippe bislang ebenfalls nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte der Kreis dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Bislang berichtet der Kreis im Zuge der Projektabwicklungen an den Kreistag.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik und regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Kreis Lippe hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Die Entscheidungsträger sind über ein regelmäßiges Finanzberichtswesen jedoch unterjährig über die wesentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung informiert. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	63	E1	Die gpaNRW empfiehlt das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Liquiditäts- und Kreditentwicklung zu erweitern.	63
F2	Der Kreis Lippe hat zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensiert. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.	64	E2	Der Kreis Lippe sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.	66
F3	Der Kreis Lippe überträgt weder im konsumtiven noch im investiven Bereich Ermächtigungen. Im investiven Bereich kann der Kreis die zur Verfügung stehenden Mittel nur zu etwas mehr als der Hälfte tatsächlich in Anspruch nehmen.	66	E3	Der Kreis Lippe sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen noch realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.	68
F4	Der Kreis Lippe nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	69	E4	Der Kreis Lippe sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.	70
F5	Der Kreis Lippe hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	70	E5.1	Der Kreis Lippe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.	71

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik und regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	71

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	104	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	26,04	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	29,44	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	0,02	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,35	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	37,57	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	63,83	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	109	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	68,67	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,67	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,65	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	47,95	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	19,39	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	18,63	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	4,62	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	70,72	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 Lippe in Mio. Euro 2017 bis 2021

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitts-wert
Schlüsselzuweisungen	40,33	46,39	44,76	49,68	50,63	46,36

Tabelle 4: Umlagebedarf Kreis Lippe 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen in Mio. Euro	411	423	459	466	481	509	541
- Erträge in Mio. Euro	414	430	464	471	486	532	540
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	183	189	198	195	204	206	195

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	180	183	193	190	199	182	196
Umlagebedarf je EW in Euro	520	521	554	545	570	524	565
Umlagevolumen in Mio. Euro	183	189	198	195	204	206	195
Umlagevolumen je EW in Euro	529	539	568	557	585	592	562
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	102	103	103	102	103	113	99,45

Tabelle 5: Umlagebedarfe ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II Kreis Lippe in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	180	183	193	190	199	182	196
+ Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0	0
Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	180	183	193	190	199	182	196
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	38,21	39,62	40,33	46,39	44,76	49,68	50,63
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,98	1,15	1,35	1,69	1,66	1,82	2,34
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	75,78	80,85	86,96	86,75	86,88	90,00	93,19
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	141	140	145	148	155	140	151
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	409	400	417	425	444	403	436

Tabelle 6: Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen Kreis Lippe 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	180	183	193	190	199	182	196
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	38,21	39,62	40,33	46,39	44,76	49,68	50,63

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,98	1,15	1,35	1,69	1,66	1,82	2,34
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	75,78	80,85	86,96	86,75	86,88	90,00	93,19
+Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-83,66	-83,23	-82,93	-80,86	-87,43	-68,47	-71,35
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro	57,39	57,05	62,44	67,36	67,30	71,58	79,75
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro	166	163	179	193	193	206	229

Tabelle 7: Eigenkapital Kreis Lippe in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	103	110	117	120	124	146	142
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	103	110	117	120	124	146	142
Sonderposten für Zuwendungen	11,63	11,54	10,88	13,94	13,52	19,07	18,55
Sonderposten für Beiträge	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 2	115	121	128	134	137	165	160
Bilanzsumme	502	514	511	516	519	561	579

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Lippe in Mio. Euro 2015 bis 2019

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	181	187	197	210	208
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	40,27	35,03	29,32	14,27	12,60

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	11,35	8,97	10,66	10,48	10,05
Sonstige Verbindlichkeiten	93,03	107	95,33	92,86	87,89
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtverbindlichkeiten	**326**	**338**	**332**	**327**	**319**

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Lippe in Mio. Euro 2020 bis 2021

Grunddaten Kernhaushalt	2020	2021
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	171	178
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	202	251
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten?	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	22,4	20,9
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	**350**	**408**

*Gesundheit Lippe GmbH, Klinikum Lippe GmbH, Kreisseniorenеinrichtungen Lippe GmbH, Klinikum Service Lippe GmbH, Ahr Lippe Dienstleistungsgesellschaft GmbH, Medizinisches Versorgungszentrum Lippe GmbH, Gesundheit Lippe Medizinisches Versorgungszentrum Detmold GmbH, Gesundheit Lippe Medizinisches Versorgungszentrum Bad Salzuflen GmbH, Betreibergesellschaft Lipperlandhalle GmbH, Netzwerk Lippe gGmbH, InnoConsult OWL, Betrieb Schulen des Kreises Lippe, Betrieb Straßen des Kreises Lippe, JOB Center Lippe AöR, Stiftung Standortsicherung Lippe, Umweltstiftung Lippe

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreis Lippe in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	2,94	6,36	4,98	4,24	5,16	23,38	-1,08	-13,71	-7,22	-9,41	-10,85
Schlüsselzuweisungen vom Land	38,21	39,62	40,33	46,39	44,76	49,68	50,63	54,59	53,08	55,47	58,08

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Allgemeine Kreisumlage	183	189	198	195	204	206	195	195	207	213	219
Sonderumlage in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Standardbereinigung in Mio. Euro	**221**	**229**	**239**	**241**	**248**	**255**	**246**	**250**	**260**	**268**	**277**
Bereinigtes Jahresergebnis - Wirkung kommunale Haushaltssteuerung in Mio. Euro	**-218**	**-222**	**-234**	**-237**	**-243**	**-232**	**-247**	**-263**	**-268**	**-277**	**-288**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-83,66	-83,23	-82,93	-80,86	-87,43	-68,47	-71,35	-77,31	-78,09	-79,93	-81,73
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe in Mio. Euro	-36,50	-40,26	-38,72	-40,59	-41,81	-42,47	-52,34	-53,75	-54,74	-55,21	-55,70
Jugendamtsumlage in Mio. Euro	37,60	38,80	40,80	41,50	42,90	44,80	48,80	53,00	54,20	54,70	55,20
Landschaftsumlage in Mio. Euro	75,78	80,85	86,96	86,75	86,88	90,00	93,19	97,94	102	106	110
Saldo aus Sozialleistungen in Mio. Euro	**-158**	**-166**	**-168**	**-167**	**-173**	**-156**	**-168**	**-176**	**-181**	**-186**	**-193**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	**-59,46**	**-56,74**	**-65,87**	**-69,97**	**-70,05**	**-75,73**	**-78,64**	**-87,30**	**-87,06**	**-90,94**	**-95,59**
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	2,72	-6,40	-10,51	-10,58	-16,26	-19,17	-27,83	-27,59	-31,48	-36,13

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	0,00	9,92	3,07	-2,15	4,30	-18,47	-9,43	-10,17	-5,32	-3,33	-1,94

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

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

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

Tax Compliance Management System (TCMS)

Der Kreis Lippe hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Er hat für notwendige Personalressourcen und grundlegende Strukturen gesorgt, um ein TCMS einführen und weiterentwickeln zu können. Die ersten Projektschritte zur Einführung eines TCMS hat der Kreis intensiv verfolgt. Die Bestands- und Risikoanalyse der vorhandenen steuerrelevanten Sachverhalte ist noch wie geplant zu aktualisieren und laufend fortzuschreiben. Hierfür sollte die Einführung der Vertragsdatenbank abgeschlossen werden.

Der Kreis Lippe sollte verbindliche Regelungen, wie die Tax Compliance-Richtlinie sowie Schulungs- und Fortbildungskonzepte, etablieren und diese weiter ausbauen. Weiterhin sind die vorhandenen Prozesse nicht ausreichend, um ein in die Praxis eingebundenes TCMS darzustellen. U.a. muss die Risikomatrix um weitere konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken ergänzt werden. Der Prozessablauf zu den Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen sollte skizziert und in die Tax Compliance-Richtlinie aufgenommen werden. Von Bedeutung sind auch ein regelmäßiges Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation.

Der lippische Kreistag hat die „Steuerrichtlinie für die Kreisverwaltung Lippe und die Sondervermögen des Kreises Lippe“ am 20. März 2023 zur Kenntnis genommen. Diese will der Kreis nach Abstimmung mit dem Personalrat als Dienstanweisung in Kraft treten lassen. Sie ist inhaltlich nicht Gegenstand der Prüfung gewesen.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Lippe im **Februar 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, wird als Tax Compliance Management System (TCMS) bezeichnet. Ein TCMS dient der Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken.

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

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

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

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

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

2.3 Ausgangslage

Die Kreise 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 Lippe** hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Hierdurch ist der Kreis Lippe bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Lippe zählen unter anderem der BgA BITS (IT-Dienstleistungen), der BgA Wilbasen (Standmieten) sowie der BgA Feinstaubplaketten (Verkauf).

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

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

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

Der **Kreis Lippe** hat eine schriftliche Zeit- und Projektplanung zur Einrichtung eines TCMS erstellt. Die Zeitplanung sieht die fristgerechte Einrichtung des TCMS bis zum 01. Januar 2023 vor. In der Planung ist dargestellt, welcher Projektabschnitt in welchem Jahr erfolgen soll. Die Planung beginnt mit dem Jahr 2016. In 2016 erfolgte eine Kick-Off-Veranstaltung zur Neuregelung des § 2b UStG. Die erstmalige Bestandsanalyse der steuerlich relevanten Umsätze begann in 2016 mit der Ermittlung der Umsätze und endete in 2017 mit der Auswertung bzw. der rechtlichen Würdigung der Umsätze. Weitere wesentliche Projektschritte erfolgten in 2021 bzw. sollen in 2022 erfolgen. Dazu zählt die Ausarbeitung einer Tax Compliance-Richtlinie, welche im Juni 2022 dem Kreistag bekannt gemacht und vom Kreistag beschlossen werden soll. Für 2022 und die Zukunft sind Schulungen und Informationsveranstaltungen zu steuerrechtlichen Themen und dem TCMS geplant. Zu den einzelnen Projektschritten enthält die Planung keine detaillierten Angaben.

Der Kreis beabsichtigt die Zeit- und Projektplanung im Verwaltungsvorstand vorzustellen.

Die gpaNRW hat hierzu empfohlen, dass der Kreis Lippe konkrete zeitliche Vorgaben zu einzelnen Projektabschnitten aufgenommen und die zuständigen und verantwortlichen Personen im Plan namentlich benannt werden sollten. Nach Aussage des Kreises wurde zwischenzeitlich die Steuerrichtlinie des Kreises umfassend bekannt gemacht, sodass sich diese Empfehlung nunmehr erübrigt.

2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

Zur Einrichtung eines TCMS müssen Organisationsstrukturen geschaffen und Zuständigkeiten festgelegt werden. Eine wesentliche Grundlage des TCMS ist die Bestands- und Risikoanalyse. Die Informationsbeschaffung des Kreises sowie die Informationsbereitstellung innerhalb der

Kreisverwaltung sind weitere wichtige Bestandteile innerhalb des TCMS. Die Wirksamkeit eines TCMS kann sich nur entfalten, wenn dieses in die Organisation und Prozesse des Kreises eingegliedert ist. Zentrale Prozesse innerhalb des TCMS sind die Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung. Über das TCMS muss sichergestellt werden, dass alle notwendigen Informationen und Daten vollständig in der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung berücksichtigt werden. Nach der erstmaligen Einrichtung des TCMS muss dieses überwacht und weiterentwickelt werden.

Ausgewählte Bestandteile des TCMS

2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

- **Feststellung**
  Die Entwurfsfassung der Tax Compliance-Richtlinie beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Sie sind derzeit nur teilweise in die Praxis umgesetzt.

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

- *Für die Einführung und Fortführung eines TCMS sowie die Einhaltung der steuerlichen Pflichten sollten ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden.*
- *Das Personal sollte für die Aufgabe ausreichend qualifiziert sein. Der Umfang und die Qualifikation des Personals hängt davon ab, ob und in welchem Umfang der Kreis externe Unterstützung, beispielsweise durch Steuerberater, hinzuzieht.*

- *Im Rahmen der Zuständigkeitsregelungen sollte eine Person benannt werden, die den Prozess der Einrichtung eines TCMS und die anschließende Weiterentwicklung federführend übernimmt.*
- *Es sollte einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin für fachliche Fragen geben.*
- *Für den Informationsfluss von steuerlichen Sachverhalten von den Fachabteilungen zu der Steuerabteilung sollten zuständige Personen in den Fachabteilungen benannt werden.*
- *Für sämtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten Vertretungsregelungen implementiert sein.*

Der **Kreis Lippe** hat einen Entwurf zu einer Verwaltungs- und Dienstanweisung in Form einer Tax Compliance-Richtlinie (TC-Richtlinie) erstellt. Die Richtlinie beinhaltet neben dem Tax Compliance-Leitbild und den Zielen des Kreises verschiedene Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten zum TCMS. Der Kreis beabsichtigt, der Richtlinie einen Steuerleitfaden anzufügen. In dem Steuerleitfaden sollen einige für den Kreis relevante Steuerpflichten erläutert werden. Die aktuelle Entwurfsfassung der Richtlinie ist aus Januar 2022.

Nach dem Entwurf der TC-Richtlinie obliegen die steuerlichen Aufgaben, wie die Abgabe von Steuererklärungen oder die Würdigung steuerlicher Sachverhalte, dem Fachgebiet Finanzen. Aufgaben in Zusammenhang mit dem TCMS, wie beispielsweise die Bestands- und Risikoanalyse, werden von der „einheitlichen Ansprechpartnerin für Steuern“ übernommen. Sie ist federführend mit der Einrichtung und Weiterentwicklung des TCMS betraut. Sie ist gleichzeitig Ansprechpartnerin für fachliche Fragen im Zusammenhang mit dem TCMS. Neben der „einheitlichen Ansprechpartnerin für Steuern“ sind weitere Personen im Fachgebiet Finanzen mit steuerlichen Aufgaben betraut. Beispielsweise erstellen die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen andere Personen aus dem Fachgebiet Finanzen.

Der Kreis Lippe arbeitet aktuell daran, das für die steuerlich relevanten Aufgaben benötigte Steuerfachwissen auf mehrere Personen zu streuen, sodass Ausfälle einzelner Personen im Fachgebiet Finanzen vertreten werden können. Detaillierte, personengenaue Vertretungsregelungen, insbesondere zu Aufgaben in Zusammenhang mit dem TCMS, liegen noch nicht vor.

Der Kreis Lippe hat eine „Controller-Struktur“ eingerichtet. In jedem Fachgebiet ist eine Controllerin oder ein Controller für die Buchungsanordnungen zuständig. Sie haben gleichzeitig die Funktion von dezentralen Tax Compliance-Beauftragten. In den Fachgebieten werden die steuerlichen Aufgaben von den jeweiligen Controllern und Controllerinnen übernommen. Weiterhin übernehmen sie im Rahmen der Schnittstellenkommunikation eine zentrale Aufgabe. Nach dem Richtlinienentwurf sind sie das Bindeglied zwischen dem Fachgebiet Finanzen und den übrigen Fachgebieten. Sie sind verantwortlich für die Sicherstellung des Informationsflusses an die „einheitliche Ansprechpartnerin für Steuern“ und den zentralen Tax Compliance-Beauftragten (Leiter Fachgebiet Finanzen). Der weitere Kommunikationsweg erfolgt vom Tax Compliance-Beauftragten (Leiter Fachgebiet Finanzen) an den Tax Compliance-Manager (Kämmerer). Außerhalb des Kommunikationsprozesses werden der Tax Compliance-Beauftragte und der Tax Compliance-Manager nicht in operative Prozesse des TCMS eingebunden.

→ **Empfehlung**
Die Tax Compliance-Richtlinie sollte erlassen werden, um die Grundlage für die Einbindung der Regelungen in die Praxis zu schaffen. Die Einbindung der Regelungen in die Praxis sollte konsequent verfolgt werden. Dazu sollten die Regelungen teilweise konkretisiert werden, beispielsweise durch Vertretungsregelungen für die mit dem TCMS betrauten Mitarbeitenden. Vertretungen sollten personengenau benannt werden und in die Tax Compliance-Richtlinie, z.B. als Anlage, aufgenommen werden.

Die „einheitliche Ansprechpartnerin für Steuern“ übernimmt wesentliche Aufgaben zum TCMS. Bei der erstmaligen Bestandsaufnahme wurde sie durch eine Steuerberatungsgesellschaft unterstützt. Die „einheitliche Ansprechpartnerin für Steuern“ bringt Qualifikationen im Steuerrecht mit, sodass das benötigte Fachwissen für steuerrechtliche Beurteilungen von Sachverhalten vorhanden ist. Die „einheitliche Ansprechpartnerin für Steuern“ wird bei ihrer Aufgabenerledigung teilweise durch eine Steuersachbearbeitung mit betriebswirtschaftlichem Bildungshintergrund unterstützt. Die Zusammenarbeit mit der Steuerberatungsgesellschaft ist nach der erstmaligen Bestandsaufnahme eingestellt worden. Die Einschaltung externer Dienstleister ist künftig bei speziellen steuerrechtlichen Fragestellungen im Einzelfall erneut vorgesehen. Hierdurch wird sichergestellt, dass die notwendigen steuerrechtlichen Beurteilungen mit ausreichendem steuerlichen Fachwissen erfolgen.

Die Controllerinnen und Controller der Fachgebiete sind in einer Auftaktveranstaltung durch eine Steuerberatungsgesellschaft zur Neuregelung des § 2b UStG informiert worden. In der Auftaktveranstaltung ist ein Grundverständnis für die Erkennung von steuerrelevanten Sachverhalten vermittelt worden. Weitere Schulungen zur Regelung des § 2b UStG sind für September 2022 geplant. Der Kreis plant, dass die Durchführung dieser Schulungen durch die „einheitliche Ansprechpartnerin für Steuern“ erfolgen soll. Zur Verbuchung von steuerlichen Vorgängen haben die Controller und Controllerinnen bereits Softwareschulungen erhalten.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Vollständigkeit und der Aktualität der Analysen.

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 Lippe** hat in den Jahren 2016 und 2017 eine erstmalige Bestandsanalyse durchgeführt.

Die Bestandsanalyse erfolgte in folgenden Schritten:

- Für die Bestandsanalyse ist den Fachgebieten in einer Auftaktveranstaltung steuerliches Grundlagenwissen vermittelt worden. Dachdurch ist es ihnen möglich, steuerrelevante Sachverhalte zu erkennen.
- Im Anschluss haben die Fachgebiete ihre Einnahmepositionen gemeldet. Zusätzlich haben sie sämtliche Verträge des Fachgebietes an das Fachgebiet Finanzen gesendet.
- Im Fachgebiet Finanzen ist eine Auswertung zu den Einzahlungspositionen des Kreises aus der Finanzsoftware erstellt worden. Die Einzahlungspositionen sind mit den von den Fachgebieten gemeldeten Einnahmepositionen verglichen worden. Die Meldungen der Fachgebiete sind auf Plausibilität und Vollständigkeit geprüft worden.
- Die steuerrechtlichen Beurteilungen der Einnahmepositionen bzw. Sachverhalte ist im Fachgebiet Finanzen erfolgt. Die Verträge sind nicht vollständig auf eine mögliche Steuerpflicht hin überprüft worden. Vielmehr hat das Fachgebiet Finanzen insbesondere diejenigen Verträge geprüft, in denen steuerlich relevante Sachverhalte vermutet worden sind.
- Die Einnahmepositionen bzw. Sachverhalte und die rechtlichen Beurteilungen sind in einer Excel-Tabelle zusammengestellt worden. Soweit die steuerrechtlichen Beurteilungen der einzelnen Sachverhalte nicht eindeutig waren, sind Vermerke erstellt worden, aus denen die Entscheidungsgründe für die Beurteilung hervorgehen.

Nur durch die Prüfung sämtlicher Verträge des Kreises, ohne Einschränkungen, kann von einer vollständigen Überprüfung aller Sachverhalte ausgegangen werden. Die Überprüfung lediglich von Verträge, die als relevant eingeschätzt worden sind, birgt das Risiko, das Sachverhalte unentdeckt bleiben. Gerade Sachverhalte ohne Zahlungsfluss können ohne ein Vertragsscreening für die Zukunft leicht unentdeckt bleiben. Die Nutzung einer Vertragsdatenbank kann dazu beitragen, die vollständige Überprüfung der Verträge sicherzustellen.

Der Kreis Lippe führt derzeit ein zentrales Vertragsmanagement mit einer zentralen Vertragsdatenbank ein. Es ist bereits eine Vertragsmanagementsoftware in der Testphase im Einsatz. Als Ergänzung des Vertragsmanagements wird der Kreis ein Modul zur vereinfachten umsatzsteuerrechtlichen Vertragsprüfung beschaffen. Der Echtbetrieb der Software startet voraussichtlich noch im Jahr 2022.

→ **Empfehlung**
Es sollte sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Lippe die Einführung eines Vertragsmanagements zeitnah abschließen.

Risikoanalyse

Der Kreis Lippe hat im Anschluss an die Bestandsanalyse in 2017 eine Risikoanalyse durchgeführt. Die Ergebnisse hat der Kreis in einer Risikomatrix dokumentiert. Es sind Risiken erfasst, nach Steuerarten, wie z.B. Umsatzsteuer, Lohnsteuer und Gewerbesteuer sortiert, und bewertet worden. Die Risiken sind allgemein formuliert, sodass Besonderheiten des Kreises Lippe oder auch spezifische Risiken des Kreises nicht erkennbar sind. Der Kreis hat für jedes Risiko aufgenommen, in welcher Organisationseinheit es besteht. Der Entwurf der TC-Richtlinie sieht vor, dass die Organisationseinheit, in der das Risiko besteht, für die Beseitigung zuständig ist. Konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken sind teilweise erarbeitet worden. Beispielsweise ist eine spezielle Handlungsanweisung zur Verbuchung von Rechnungen mit Auslandsbezug, bei der das erhöhte Risiko einer unentdeckten Umkehr der Steuerschuldnerschaft besteht, erstellt worden. Der Richtlinienentwurf sieht vor, dass neu festgestellte Risiken an das Fachgebiet Finanzen gemeldet werden.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte weitere konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeiten. Diese sollten in der Risikomatrix ergänzt werden.

Fortschreibung

Die erstmalige Bestandsanalyse des Kreises Lippe aus dem Jahr 2017 ist teilweise fortgeschrieben worden. Im Entwurf der TC-Richtlinie des Kreises Lippe ist vorgesehen, dass die Controllerinnen und Controller die Rolle von dezentralen Tax-Compliance-Beauftragten übernehmen. Sie sind dafür verantwortlich, dass das Fachgebiet Finanzen in allen neu auftretenden Fällen mit steuerlicher Relevanz und vor Abschluss neuer Verträge einbezogen wird. Diese Regelungen sind von den Beschäftigten des Kreises weitestgehend befolgt worden, obwohl die Richtlinie noch nicht in Kraft getreten ist.

Soweit Meldungen zu neuen Sachverhalten und Verträgen von den Beschäftigten erfolgt sind, ist die Bestandsanalyse ergänzt und fortgeschrieben worden. Um eine umfassende Fortschreibung und Aktualisierung der Bestandsanalyse sicherzustellen, plant der Kreis im September 2022 die Fachgebiete zur Überprüfung der gemeldeten Einnahmepositionen und zur Meldung neuer Sachverhalte aufzufordern.

Die steuerrechtlichen Beurteilungen der Sachverhalte ist im Zeitpunkt der Erstanalyse, in 2017, nicht für alle Sachverhalte abschließend möglich gewesen, da die Neuregelung des § 2b UStG Rechtsunsicherheiten durch Auslegungs- und Anwendungsfragen mit sich brachte. Das Fachgebiet Finanzen berücksichtigt laufend neue Erkenntnisse und Klärungen von Auslegungsfragen und passt bei Bedarf die Auflistung der steuerrechtlichen Sachverhalte an. Der Kreis Lippe bemüht sich aktiv um die Klärung von Auslegungsfragen und engagiert sich hierzu in verschiedenen Arbeitskreisen, z.B. mit dem Landkreistag und dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW.

→ **Empfehlung**
Die Bestands- und Risikoanalyse sollte aktualisiert und fortgeschrieben werden.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

→ **Feststellung**
Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Lippe sind umfassend und gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.

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

- *Zur Bekanntmachung des Themas Tax Compliance und der eingerichteten Prozesse zum TCMS sollten innerhalb der gesamten Verwaltung Basisinformationen durch Informationsveranstaltungen und ergänzend, zum Beispiel über Newsletter, vermittelt werden.*
- *Insbesondere für die näher mit dem TCMS oder mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen sollte der Kreis Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Kreis alle wichtigen Regelungen und Informationen (z. B. Gesetze, BMF-Schreiben, Urteile) vorhält und über Änderungen laufend informiert ist. Die Regelungen und Informationen sollten an zentraler Stelle bereitgestellt werden.*
- *Zusätzlich sollten die mit steuerrechtlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach ihren Bedürfnissen laufend geschult werden. Dies sollte sowohl konkrete Steuerthemen umfassen als auch grundsätzliche Schulungen zum TCMS (z. B. für neue Mitarbeiter, bei neuen Vertretungsregelungen oder zur Auffrischung). Schulungen können sowohl intern als auch extern erfolgen.*
- *Zur Information des Verwaltungsvorstandes sollte der Kreis ein regelmäßiges Berichtswesen zur Einführung und Fortentwicklung des TCMS einrichten. Zusätzlich sollte der Kreis anlassbezogene Ad-hoc Berichte an den Verwaltungsvorstand erstellen, z. B. anlässlich Gesetzesänderungen oder der Veröffentlichung relevanter Schreiben des Bundesfinanzministeriums. Dabei ist darauf zu achten, dass die Unterrichtung des Verwaltungsvorstandes dokumentiert wird.*

Der **Kreis Lippe** beabsichtigt umfangreiche Kommunikationsprozesse einzurichten. Im Entwurf der TC-Richtlinie sind die Prozesse weitestgehend verschriftlicht.

Der Kreis beabsichtigt in der TC-Richtlinie einen Abschnitt zum Leitbild für die Kommunikation aufzunehmen, durch das ein aktives Mitwirken aller Beschäftigten des Kreises und somit eine Tax Compliance Kultur entstehen soll. Die Sensibilisierung der Beschäftigten des Kreises sowie die Sicherstellung der Bekanntheit der Regelungen zum TCMS sollen durch den Tax Compliance-Beauftragten im Rahmen von Schulungen sichergestellt werden. Für die Zukunft plant der Kreis neu eingestellte Personen, welche Berührungspunkte mit steuerlichen Aufgabenbereichen erhalten, zum Thema TCMS zu schulen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedient sich der Tax Compliance-Beauftragte, je nach Bedarf, der „einheitlichen Ansprechpartnerin für Steuern“.

Der Kreis Lippe erstellt derzeit einen Steuerleitfaden. Der Leitfaden wird erläuternde Abschnitte zu den verschiedenen Steuerarten sowie zu verschiedenen, möglicherweise steuerlich relevanten Vorgänge, wie z.B. dem Sponsoring oder den Sachbezügen enthalten. Er soll künftig allen Mitarbeitenden zugänglich gemacht werden.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Lippe Newsletter verschiedener Organisationen, z.B. des Bundesfinanzministeriums, des Landkreistags NRW und verschiedener Beratungsgesellschaften. Soweit Informationen aus den Newslettern für Fachgebiete des Kreises Lippe relevant sind, werden diese digital abgelegt. Falls erforderlich, werden zu den Informationen erläuternde Vermerke oder Handlungsanweisungen von der „einheitlichen Ansprechpartnerin für Steuern“ erstellt und dem jeweiligen Fachgebiet per E-Mail zugeleitet.

Der Entwurf der TC-Richtlinie des Kreises Lippe sieht eine laufende Fortbildungspflicht für mit steuerlichen Aufgaben betraute Mitarbeitende vor. Die Fortbildung soll durch Fortbildungsveranstaltungen oder Selbststudium erfolgen. Weiterhin soll es verpflichtende, intern organisierte Fortbildungen für die Führungsebene zu steuerlichen Thematiken geben.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte seine Planungen in einem verbindlichen Fortbildungskonzept konkretisieren. Das Konzept sollte die Zeitpunkte und wesentlichen Inhalte der geplanten Veranstaltungen enthalten. Die Durchführung und die Teilnehmer der Schulungen sollten dokumentiert werden.

Der Kreis Lippe plant, sich im Rahmen der TC-Richtlinie einem Leitbild und Zielen zu verpflichten. Ein Ziel des Kreises sind regelmäßige Berichterstattungen des Tax Compliance-Beauftragten an den Tax Compliance-Manager im Verwaltungsvorstand zum Stand der Umsetzung des TCMS-Projektes. Weiterhin ist geplant, dass sich der Verwaltungsvorstand laufend mit Steuerthemen befasst. Der Entwurf der Richtlinie enthält die Festlegung der Kommunikationsstruktur. Danach soll der Berichtsweg an den zentralen Tax Compliance-Beauftragten über die Controller und Controllerinnen erfolgen. Der weitere Berichtsweg in Richtung Verwaltungsvorstand erfolgt vom Tax Compliance-Beauftragten an den Tax Compliance-Manager.

Der Kreis Lippe führt die in der Richtlinie geplante regelmäßige schriftliche Berichterstattung an den Verwaltungsvorstand derzeit nicht durch. Der Informationsaustausch innerhalb der Kreisverwaltung erfolgt in der Regel mündlich, auf kurzem Dienstweg. Es finden regelmäßige Besprechungsrunden statt, in denen ein Informationsaustausch zwischen den Controllerinnen und Controllern, der „einheitlichen Ansprechpartnerin für Steuern“ sowie dem Leiter des Fachgebiets Finanzen stattfindet. Der Kämmerer wird durch den Leiter des Fachgebiets Finanzen informiert. Anlassbezogen werden Handlungsanweisungen von der „einheitlichen Ansprechpartnerin für Steuern“ aufbereitet und in die betroffenen Fachgebiete geleitet.

→
Diesbezüglich hat die gpaNRW empfohlen, dass der Kreis Lippe ein regelmäßiges Berichtswesen entsprechend der im Prüfungszeitpunkt geplanten TC-Richtlinie einrichten sollte.
Nach Aussage des Kreises wurde diese Empfehlung bereits dadurch umgesetzt, dass eine anlassbezogene, aber mindestens einmal jährliche, Berichterstattung im Verwaltungsvorstand vereinbart wurde.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

- **Feststellung**
  Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind sorgfältig. Sie sind jedoch nicht verbindlich festgeschrieben.

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

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

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

Der **Kreis Lippe** erfasst steuerliche Sachverhalte auf Unterkonten. Die Einrichtung dieser Konten erfolgt ausschließlich durch das Fachgebiet Finanzen, die Finanzbuchhaltung. Eingerichtet werden unter anderem die Steuerschlüssel, z.B. 19 Prozent Umsatzsteuer. Anhand der Steuerschlüssel sowie der Unterkonten können Auswertungen aus der Finanzsoftware generiert werden, welche für die Erstellung der Steuervoranmeldungen und –erklärungen genutzt werden.

Überprüfungen durch die „einheitliche Ansprechpartnerin für Steuern“ erfolgen, wenn sich Unklarheiten, z.B. ungewöhnlich hohe Beträge, in den Auswertungen ergeben. Zusätzlich erfolgen stichprobenhafte Kontrollen der Buchungen auf den Unterkonten. Der elektronische Rechnungsworkflow ermöglicht einen schnellen Zugriff auf die Buchung samt zugehöriger Buchungsbelege.

Im Tagesgeschäft werden die steuerlichen Auswirkungen von Buchungsbelegen, z.B. Rechnungen, durch die zuständige Sachbearbeitung des jeweiligen Fachgebiets eingeschätzt. Zusätzlich werden die Belege durch die Controllerinnen und Controller des jeweiligen Fachgebiets im Rahmen der Kontierung bzw. Erstellung der Buchungsanordnung kontrolliert. An dieser Stelle kommt das Vier-Augenprinzip zur Anwendung. Bei Unklarheiten wird die „einheitliche Ansprechpartnerin für Steuern“ zur Aufklärung hinzugezogen. Das Fachgebiet Finanzen prüft nicht sämtliche Ausgangs- und Eingangsrechnungen auf steuerliche Auswirkungen. In neu auftretenden Fällen soll gemäß Entwurf der TC-Richtlinie eine Kontrolle durch das Fachgebiet Finanzen, den Tax Compliance-Beauftragten, erfolgen.

Die aktuell gültige Dienstanweisung Finanzen des Kreises Lippe enthält im Abschnitt „8 Steuern“ erläuternde Ausführungen dazu, wie steuerlich relevante Sachverhalte zu erkennen sind und wie mit ihnen zu verfahren ist. Künftig wird der Abschnitt „8 Steuern“ der Dienstanweisung Finanzen durch den Steuerleitfaden des Kreises Lippe abgelöst. Zusätzlich zur Dienstanweisung Finanzen sind Handlungsanweisungen zum Umgang mit Amazonrechnungen und Aus-

gangsrechnungen erstellt worden. Die Handlungsanweisungen beschreiben die Arbeitsprozesse detailliert. Sie regeln unter anderem den Einbezug des Fachgebiets Finanzen und somit die Einhaltung des Vier-Augenprinzips bei der Rechnungsanordnung.

Die Steuervoranmeldungen und Erklärungen werden aktuell durch das Fachgebiet Finanzen erstellt und durch den Kämmerer des Kreises Lippe freigegeben. Der Kämmerer erteilt die schriftliche Zustimmung zur elektronischen Übermittlung der Daten an das Finanzamt durch seine Unterschrift. Nach dem Entwurf der TC-Richtlinie sollen die Aufgaben zur Erstellung und Abgabe der Steuervoranmeldung und der Steuererklärung auch zukünftig dem Fachgebiet Finanzen obliegen. Es soll eine Übersicht zum Stand der Bearbeitung der Steuererklärungen durch das Fachgebiet Finanzen geführt werden.

→ **Empfehlung**
Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die TC-Richtlinie aufgenommen werden. Es sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich geregelt werden, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.

Der Entwurf der TC-Richtlinie regelt die Aufgaben an der Schnittstelle des Fachgebiets Finanzen zu den übrigen Fachgebieten. Sie weist an, dass die für die Erfüllung der steuerlichen Pflichten notwendigen Informationen und Unterlagen dem Fachgebiet Finanzen zeitnah und vollständig vorzulegen sind. Die Führungskräfte der Fachgebiete sind verantwortlich, dass diese Bringschuld, auch im Vertretungsfall, erledigt wird. Der Entwurf der Richtlinie regelt auch, dass, sofern ein Fachgebiet die für den Steuererklärungsprozess erforderlichen Daten nicht rechtzeitig für die Bearbeitung der Steuererklärungen liefern kann, eine Meldung darüber an das Fachgebiet Finanzen erfolgen muss. Das Fachgebiet Finanzen duldet es nicht, wenn diese Meldung nach Ablauf der vom Finanzamt gewährten Fristen erfolgt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte zu den erforderlichen Schnittstellenaufgaben verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.

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 Lippe plant die Überwachung und Verbesserung 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 Lippe** plant zur Überwachung und Verbesserung der Einhaltung der Regelungen des TCMS stichprobenhafte Kontrollen durch die Finanzbuchhaltung. Dies ist in den Entwurf der TC-Richtlinie aufgenommen, aber nicht näher bestimmt worden.

Derzeit führen die Controller und Controllerinnen im Rahmen der Rechnungsanordnung eine Vorprüfung hinsichtlich der steuerlichen Relevanz von zu verbuchenden Sachverhalten durch. Weiterhin werden Auffälligkeiten, z.B. ungewöhnlich hohe Buchungen auf Konten für steuerliche Sachverhalte, unterjährig im Rahmen der Erstellung des Controllingberichts identifiziert. Weitere, konkrete Kontrollen, wie z.B. die Überprüfung der Regelungen zur Fortbildungspflicht oder die stichprobenhafte, monatliche Kontrolle von Ertragsbuchungen und Ausgangsrechnungen, sind nicht geplant. Es steht noch nicht fest, wer Kontrollen in welchem Umfang und in welcher Regelmäßigkeit durchführt.

Der Kreis Lippe plant den Aufbau einer unabhängigen Kontrollstruktur für das TCMS. Konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung sind derzeit noch nicht erarbeitet und in die Praxis umgesetzt worden.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse sollten dokumentiert werden.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Die Entwurfsfassung der Tax Compliance-Richtlinie beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Sie sind derzeit nur teilweise in die Praxis umgesetzt. Ein Kreis sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstanweisungen praxisorientiert regeln. An die Regelungen formulieren wir folgende Anforderungen:	83	E1	Die Tax Compliance-Richtlinie sollte erlassen werden, um die Grundlage für die Einbindung der Regelungen in die Praxis zu schaffen. Die Einbindung der Regelungen in die Praxis sollte konsequent verfolgt werden. Dazu sollten die Regelungen teilweise konkretisiert werden, beispielsweise durch Vertretungsregelungen für die mit dem TCMS betrauten Mitarbeitenden. Vertretungen sollten personengenau benannt werden und in die Tax Compliance-Richtlinie, z.B. als Anlage, aufgenommen werden.	85
F2	Der Kreis Lippe hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Vollständigkeit und der Aktualität der Analysen.	85	E2.1	Es sollte sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Lippe die Einführung eines Vertragsmanagements zeitnah abschließen.	87
			E2.2	Der Kreis Lippe sollte weitere konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeiten. Diese sollten in der Risikomatrix ergänzt werden.	87
			E2.3	Die Bestands- und Risikoanalyse sollte aktualisiert und fortgeschrieben werden.	88
F3	Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Lippe sind umfassend und gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.	88	E3.1	Der Kreis sollte seine Planungen in einem verbindlichen Fortbildungskonzept konkretisieren. Das Konzept sollte die Zeitpunkte und wesentlichen Inhalte der geplanten Veranstaltungen enthalten. Die Durchführung und die Teilnehmer der Schulungen sollten dokumentiert werden.	89
F4	Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind sorgfältig. Sie sind jedoch nicht verbindlich festgeschrieben.	90	E4.1	Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die TC-Richtlinie aufgenommen werden. Es sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich	91

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				geregelt werden, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.	
			E4.2	Der Kreis sollte zu den erforderlichen Schnittstellenaufgaben verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.	91
F5	Der Kreis Lippe plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	91	E5	Der Kreis Lippe sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse sollten dokumentiert werden.	92

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Lippe 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 Lippe erreicht bei unauffälligen IT-Kosten einen vergleichsweise guten Sachstand in der digitalen Transformation seiner Verwaltung. Zudem sind die Eindrücke der gpaNRW zu den gelebten Strukturen und Abläufen ebenso positiv wie die Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung, die das gewählte IT-Betriebsmodell bietet. Gleichwohl bestehen in allen geprüften Aspekten Optimierungsansätze. Dabei handelt es sich überwiegend um Konzepte und Dokumentationen. Sie können dazu beitragen, die guten Rahmenbedingungen noch besser auszuschöpfen sowie gelebte Strukturen und Abläufe besser abzusichern. Bezeichnend für das hohe Engagement aller Beteiligten des Kreises Lippe ist, dass sie viele dieser Ansätze bereits initiativ aufgegriffen haben.

Die IT-Kosten des Kreises Lippe bilden den Median im interkommunalen Vergleich. Das heißt, dass es ebenso viele Kreise mit höheren, wie auch mit niedrigeren IT-Kosten gibt. Der Kreis Lippe kann die zugrundeliegende IT-Leistungen, unabhängig davon ob er sie selbst erbringt oder extern bezieht, hinreichend bedarfsgerecht wählen. Die Kosten, die dem Kreis Kippe innerhalb des Zweckverbandes unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme entstehen, halten sich in einem vertretbaren Rahmen. Die gpaNRW hat keine nennenswerten Einsparpotenziale identifiziert, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

Die Strukturen die der Kreis Lippe geschaffen hat, um seine IT bedarfsgerecht und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten auszurichten, basiert teils auf einer informellen, gelebten Strategie. Was gegenwärtig funktioniert, hängt aber sehr stark von den handelnden Personen ab. Umso positiver ist, dass der Kreis Lippe dabei ist, diese Strukturen auch durch konzeptionelle Nacharbeiten, wie beispielsweise eine IT-Strategie und detaillierte Projektpläne, formell abzusichern.

Darüber hinaus arbeitet der Kreis Lippe fehlende Konzeptionen und Dokumentationen in den Bereichen des IT-Sicherheitsmanagements sowie der IT-Notfallvorsorge auf. Wenngleich bei der Aufarbeitung Priorität geboten ist, dürfte sich das derzeit schwach ausfallende Ergebnis in den geprüften IT-Sicherheitsaspekten dadurch perspektivisch deutlich verbessern.

Der digitalen Transformation des Kreises Lippe liegt zwar eine formale Strategie zugrunde, allerdings wird sie den eigenen Anforderungen nicht mehr gerecht. Auch hier besteht für den Kreis Lippe daher Bedarf, mehr Orientierung durch konzeptionelle Nacharbeiten zu schaffen.

Positiv ist, dass sich der Kreis Lippe in einer gut ausgestalteten Planung für ein systematisches Prozessmanagement befindet. Ein solches ist erforderlich, um vorhandenes Wissen zu sichern und die digitale Transformation über prozessuale Anforderungsbeschreibungen an die IT zu unterstützen. Daher ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation des Kreises Lippe auch von der erfolgreichen Umsetzung seiner Planungen zum Prozessmanagements abhängig.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Lippe bieten aktuell kaum Chancen, über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. So kann sie vorranging mit Unterstützung des krz notwendige IT-Prüfungen absichern. Hier sollte der Kreis Lippe dafür Sorge tragen, dass die örtliche Rechnungsprüfung in einer zunehmend digitalen Verwaltung bessere Rahmenbedingungen erhält, um die IT zu prüfen und weitere Prüfhandlungen mit IT-Unterstützung effizienter zu gestalten.

Die Eindrücke zur Steuerung der Schul-IT sind insgesamt positiv. Auch hier stehen ausschließlich fehlende Formalisierungen, insbesondere bei der Medienentwicklungsplanung, einem optimalen Ergebnis entgegen. Wenngleich auch diese bereits federführend durch den Eigenbetrieb Schulen aufgearbeitet werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

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

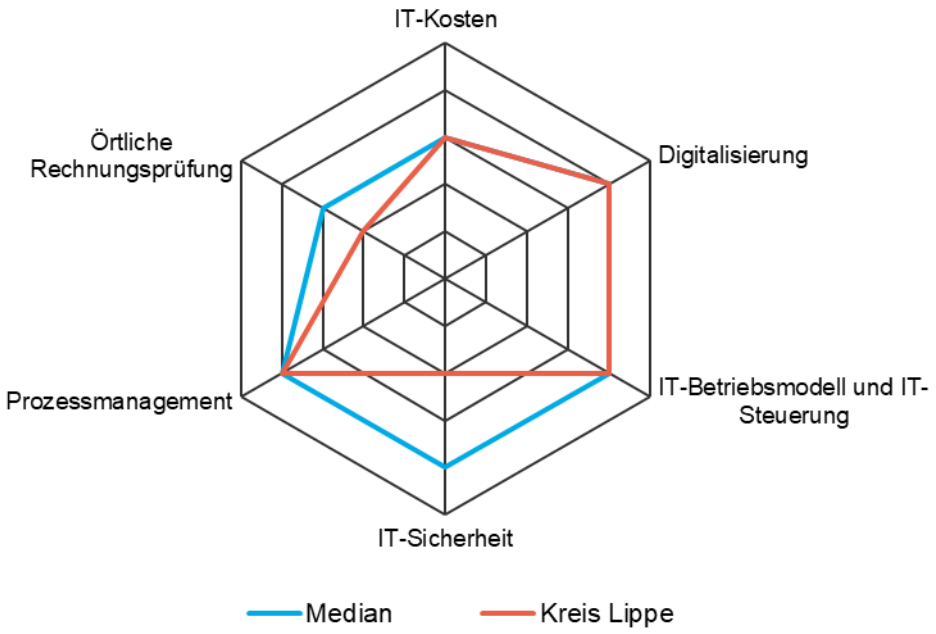
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation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



→ Schwach ausgeprägte (konzeptionelle) IT-Sicherheitsaspekte trüben das ansonsten solide IT-Profil des Kreises Lippe. Darin korrelieren der Ressourceneinsatz, Steuerungs- und Kontrollmechanismen sowie die geprüften Nutzenaspekte miteinander. Wenngleich in allen geprüften Aspekten Optimierungsansätze.

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

3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

→ **Feststellung**
Das IT-Betriebsmodell des Kreises Lippe bietet eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte IT-Bereitstellung. Die Abläufe sowie die Wirkung der neustrukturierten IT-Steuerung sind allerdings dadurch gefährdet, dass sie noch nicht hinreichend formalisiert sind.

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

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

Das IT-Betriebsmodell des **Kreises Lippe** ist durch die interkommunale Zusammenarbeit innerhalb des eigenen Zweckverbandes „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz)“ geprägt. Das krz fungiert als externer IT-Dienstleister und stellt dem Kreis Lippe die meisten Fachanwendungen sowie den Internet- und Mailservice einschließlich des Sicherheitsgateways bereit. Im Hintergrund sorgt der Zweckverband Ostwestfalen-Lippe-IT (OWL-IT) für die nötige technische Infrastruktur. Der gemeinsame Zweckverband OWL-IT wurde in 2020 durch das krz sowie die Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Informations- und Datenverarbeitung Paderborn (GKD) gegründet, um zunächst Leistungen im technischen Bereich zu bündeln. In diesem Zusammenhang ist das Rechenzentrum der GKD in das Rechenzentrum des krz umgezogen. Dieses wird nun von den beiden Standorten Lemgo und Paderborn gemeinsam betrieben.

Die weitere Zusammenarbeit zwischen den Zweckverbänden krz und GKD soll sich gemäß der Satzung der OWL-IT in Stufen vollziehen. In der ersten Stufe bilden die beiden Dienstleister ei-

nen gemeinsamen Zweckverband, der intern Leistungen für seine Mitglieder im Bereich Rechenzentrum/Infrastruktur erbringt. In nachfolgenden Stufen sollen weitere Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit ausgeschöpft werden.

Gleichzeitig hält der Kreis Lippe auch eigene Sach- und Personalressourcen vor, um seine IT-Arbeitsplätze standardmäßig auszustatten und zu betreuen sowie weitere Fachverfahren bereitzustellen.

Die Strukturen folgen der Intention, möglichst viele Synergien aus der interkommunalen Zusammenarbeit zu heben. Darüber hinaus möchte der Kreis Lippe auch eigenständig handlungsfähig bleiben, um die digitale Transformation seiner Verwaltung über eine möglichst anforderungsgerechte IT-Bereitstellung bestmöglich unterstützen zu können. Dabei handelt es sich um gute, aber überwiegend gelebte Strukturen. Eine verbindliche und zugleich allen Beteiligten bekannte IT-Strategie existiert beim Kreis Lippe noch nicht.

Eine IT-Strategie dient dazu, allen Beteiligten die notwendige Orientierung zu geben und alle Planungen und Handlungen an gemeinsamen Zielen auszurichten. Sie ist auch die Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit, um den Zweckverband im Rahmen der eigenen Möglichkeiten zu steuern. Orientierung erhalten die Beteiligten des Kreises Lippe vorwiegend auf informellen Wegen oder aus einzelnen Beschlüssen. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings birgt die fehlende Formalisierung Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer als teils reaktive Gedankenprozesse. Zumal beim Kreis Lippe ebenso wie bei anderen Kommunen dieser Größenordnung zahlreiche Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte die strategische Ausrichtung seiner IT in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Auf dieser Grundlage sollte er einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachbereiche mit den strategischen Vorgaben abgeglichen werden.

Innerhalb des gewählten IT-Betriebsmodells kann der Kreis Lippe grundsätzlich frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt er eine große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ermöglicht dies ihm, seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Die Satzung des krz sieht jedoch vor, dass alternative Bereitstellungsformen einer Erörterung mit dem Zweckverband bedürfen. Nach eigenen Angaben gestaltet sich dieses Vorgehen in der Praxis nicht immer unproblematisch. Der Kreis Lippe berichtet, dass beispielsweise die Diskussionen um eine alternative Beschaffung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) mehrere Jahre in Anspruch genommen haben. Das schränkt den Kreis Lippe in seiner Auswahl von alternativen Produkten bzw. Dienstleistern in der Praxis zwar ein, dennoch ist die Flexibilität grundsätzlich gegeben.

Für den Kreis Lippe ist auch von Vorteil, dass er seine Kosten größtenteils über die Abnahmemenge beeinflussen kann. Denn das krz rechnet Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten mit seinen Mitgliedern weitgehend nach tatsächlicher Inanspruchnahme ab. Ausnahmen sind die jährliche Umlage für die Bereitstellung des Datennetzes sowie die Umlage für Entwicklung und Innovation, die sich an der Einwohnerzahl bemessen. Dadurch sind die Umlagen in der Höhe nicht durch den Kreis Lippe zu beeinflussen. Dieses Vorgehen ist interkommunal keine Seltenheit und durchaus vertretbar. Dennoch begrüßt die gpaNRW, dass in den Gremien regelmäßig über die Verwendung der Umlage informiert und auch kontrovers diskutiert wird. So sensibilisieren sich alle Beteiligten immer wieder für die Notwendigkeit einer möglichst verursachungsgerechten und transparenten Leistungsabrechnung.

Ob und inwiefern der Kreis Lippe die insgesamt guten Möglichkeiten seines IT-Betriebsmodells für sich nutzen kann, hängt von seiner IT-Steuerung ab. Hier ist er nach der 2022 vorgenommen Umstrukturierung auf einem guten Weg.

Die IT des Kreises Lippe ist nun zentral als Stabsstelle 105 „IT-Strategie und Informationstechnik“ des Vorstands I organisiert. Die IT-Steuerung erfolgt über den Leiter der Stabstelle. Er hat offiziell die Rolle des Chief Digital Officers (CDO). In dieser Rolle verantwortet er nicht nur den operativen IT-Betrieb, sondern auch die Digitalisierung. Er unterstützt die Verwaltungsführung bei Entscheidungen rund um die Themen IT und digitale Transformation. Durch die aufbauorganisatorische Zuordnung zum Allgemeinen Vertreter des Landrates ist die Aufgabe eng an die Verwaltungsführung angebunden.

Dass der Kreis Lippe die Verantwortung für den IT-Betrieb und die Digitalisierung in Personalunion regelt, ist vorteilhaft. Zwar können beide Themen inhaltlich voneinander abgegrenzt werden, dennoch bedingen sie sich gegenseitig. So steht im Fokus einer IT-Strategie die Technologie, also der reibungslose und effiziente IT-Betrieb als Mittel, um die Verwaltungsziele zu erreichen. Eine Digitalisierungsstrategie nimmt hingegen eher eine organisatorische Perspektive ein. Sie hat mitunter die Optimierung ganzer Verwaltungsprozesse zum Ziel. Damit ist sie nicht nur Mittel zum Zweck, sondern auch eine Möglichkeit, um neue Verwaltungsziele zu definieren.

Der Kreis Lippe besitzt eine solide Basis für die Entscheidungsunterstützung der strategischen Steuerungsebene. So finden neben anlassbezogenen Rücksprachen auch Jour fix-Termine zwischen der Verwaltungsführung und der Stabstelle 105 statt. Auch die für eine Steuerung relevanten Haushaltsdaten können größtenteils zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT ausgewertet werden. Gleichwohl arbeitet die Stabstelle IT-Kosten, Projektplanungen und -Sachstände sowie IT-Sicherheitsinformationen nur bedarfsweise auf. Ein systematisches Berichtswesen dazu besteht nicht.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte ein systematisches Berichtswesen für die Verwaltungsführung zu steuerungsrelevanten Informationen implementieren.

Auf der operativen Ebene des Kreises Lippe regeln allgemeine IT-Dienstanweisungen die Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeiten im Bereich der IT sowie bei deren Nutzern. Darüber hinaus existieren Vorgaben dazu, wie IT-Anforderungen an die IT gestellt werden. Insofern besteht in dieser Hinsicht kein Handlungsbedarf.

3.3.2 IT-Kosten

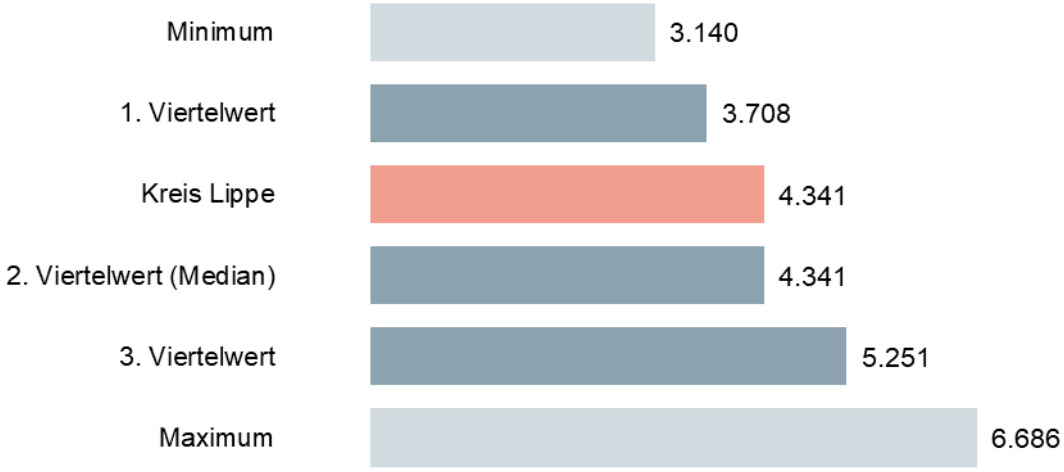
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- Die IT-Kosten des Kreises Lippe sind interkommunal unauffällig. Es sind keine nennenswerten Einsparpotenziale ersichtlich, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

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

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

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



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

Die IT-Kosten des Kreises Lippe liegen auf einem mittleren Niveau. Es gibt ebenso viele Kreise mit höheren IT-Kosten wie mit niedrigeren. Damit sind die IT-Kosten interkommunal auf dieser Ebene zunächst unauffällig.

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

- IT-Endgeräte:

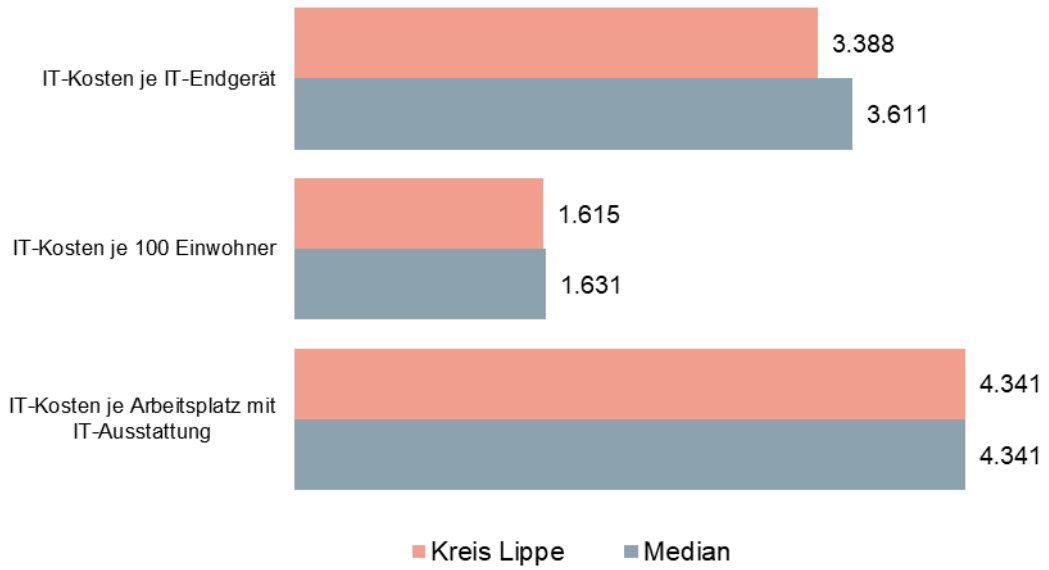
  Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die Kennzahlen des Kreises Lippe weisen eine annähernd übereinstimmende Ergebnistendenz auf. Lediglich in Bezug auf ein IT-Endgerät fallen die Kosten des Kreises Lippe etwas positiver

aus als in den übrigen Bezugsgrößen. Das liegt daran, dass er rechnerisch einen Arbeitsplatz mit etwas mehr IT-Endgeräten ausstattet als die meisten Vergleichskreise. So entfallen beim Kreis Lippe auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 1,28 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Anzahl 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 bei den IT-Endgeräten des Kreises Lippe, tendenziell günstiger aus. Insgesamt bestätigt sich für den Kreis Lippe aber eine Einordnung um den Median.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Lippe	24,38	71,11	4,51
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Die Kostenstruktur des Kreises Lippe korrespondiert mit dem gewählten IT-Betriebsmodell. in den dominierenden Sachkosten spiegelt sich die Auslagerung zahlreicher IT-Aufgaben an einen externen Dienstleister, dem krz wider. Denn während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden sämtliche Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Der Kreis Lippe erreicht einen Auslagerungsgrad, der mit den meisten Kreisen grundsätzlich vergleichbar ist. Somit ist es auch nachvollziehbar, dass sich seine Kostenstruktur annähernd am interkommunalen Durchschnitt bewegt.

Aufgrund des geringfügigen Gemeinkostenanteils legen wir den Fokus im Folgenden nur auf die Sach- und Personalkosten. Die entsprechenden Kosten des Kreises Lippe stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Kostenarten	Kreis Lippe	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	1.240	780	924	1.145	31
Sachkosten	3.617	2.793	3.214	3.994	31

Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten des Kreises Lippe fallen, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, etwas höher aus als bei den meisten geprüften Kreisen. Auch im direkten Vergleich mit den Kreisen, die ein annähernd vergleichbares IT-Betriebsmodell vorweisen, bestätigt sich diese Einordnung. Dass der Kreis Lippe mit den Gesamtkosten dennoch am Median liegt, ist in seiner Ertragssituation begründet.

Knapp 15 Prozent der gesamten IT-Kosten des Kreises Lippe werden durch entsprechende Erträge kompensiert. Diese erhält er für IT-Leistungen an Kunden außerhalb der Kernverwaltung, deren Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung in dieser Prüfung unberücksichtigt sind. Dazu zählen beispielsweise Eigenbetriebe des Kreises sowie die Kommunale Verkehrsgesellschaft Lippe

mbH (KVG). In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung belaufen sich die Erträge auf rund 740 Euro. Dadurch relativieren sich insbesondere die dargestellten Personalkosten, da der größte Anteil der Erträge auf IT-Serviceleistungen des Kreises Lippe entfallen.

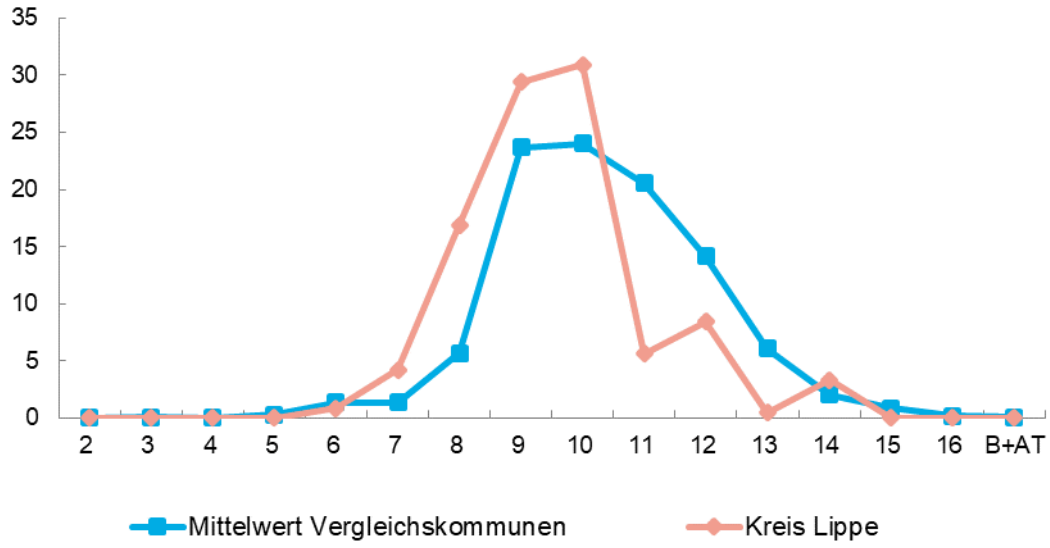
Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab.

Im Hinblick auf die quantitative Personalausstattung betraut der Kreis Lippe mehr Vollzeitstellenanteile mit originären IT-Aufgaben als drei Viertel der geprüften Kreise. So entfallen auf eine IT-Vollzeitstelle rechnerisch gut 57 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung und gut 73 IT-Endgeräte. Der Median liegt je IT-Vollzeitstelle bei knapp 84 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung und rund 96 IT-Endgeräten. Allerdings sind beim Kreis auch die Stellenanteile eingeflossen, die Leistungen für Kunden außerhalb der Kernverwaltung erbringen und mit entsprechenden Erträgen gegenfinanziert sind. Unter diesem relativierenden Gesichtspunkt ist auch die Personalausstattung an sich unauffällig.

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

Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur des Kreises Lippe ist im Vergleich zum interkommunalen Durchschnitt stärker zugunsten niedrigerer Entgelt- bzw. Besoldungsstufen verschoben.

Das lässt darauf schließen, dass im Bereich der operativen Tätigkeiten anteilig etwas mehr Personal vorhanden als bei vielen anderen Kreisen. Das passt insofern, als dass darunter auch die Stellenanteile fallen, die operative IT-Leistungen für Dritte erbringen. Denn in der Darstellung sind auch die Strukturen der Kreise eingeflossen, die mehr Aufgaben an einen IT-Dienstleister ausgelagert haben. Die in der Stellenwertigkeit höher angesiedelten Steuerungs-, Planungs- und Koordinierungsaufgaben verbleiben jedoch immer beim Kreis. Deren relativer Anteil wird also größer, während der Anteil der Stellen mit operativen Aufgaben sinkt. Insofern korrespondiert auch die Vergütungs- und Besoldungsstruktur des Kreises Lippe grundsätzlich mit gewählten Betriebsmodell. Wenngleich auch ein durchschnittliches Niveau infolge des interkommunal typischen Betriebsmodells nachvollziehbar wäre.

Wie oben dargestellt, prägen ohnehin die Sachkosten das Gesamtergebnis. 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.

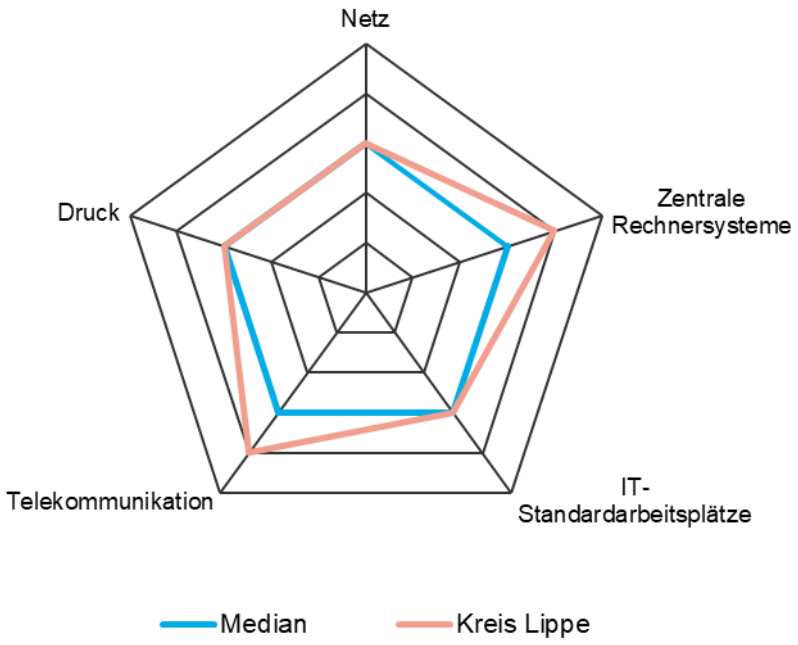
Die Kosten für die IT-Grunddienste des Kreises Lippe machen rund 44 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus. In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

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

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste liegen im Kreis Lippe mit 1.908 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung etwas geringer als bei den meisten geprüften Kreisen. Der Median liegt bei 1.969 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Kostensituation für Kreis Lippe in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Die Kosten des Kreises Lippe liegen in allen Leistungsfeldern höchstens am Median. Keiner der darunterliegenden Kostenbestandteile weist im interkommunalen Vergleich auf nennenswerte Ansatzpunkte hin, um die Kostensituation weiter verbessern zu können.

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 Lippe machen einen Anteil von rund 56 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 Lippe liegen mit rund 2.433 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung leicht über dem Median von 2.329 Euro.

Rund 77 Prozent der Fachanwendungskosten des Kreises sind Sachkosten. Wiederum knapp 64 Prozent der Sachkosten entfallen auf Leistungen des krz. Diesen Kostenblock kann der Kreis Lippe über seine IT-Steuerung hinreichend beeinflussen. Inwiefern sich die Entwicklungen rund um das krz und die OWL-IT auswirken werden, bleibt abzuwarten. So könnte eine weitere Konsolidierung zwischen beiden Zweckverbänden, bei ansonsten unterstellt gleichbleibenden Rahmenbedingen, die Kostensituation weiter verbessern. Derzeit muss der Kreis Lippe noch die Finanzierung beider Zweckverbände mittragen.

Darüber hinaus sind auch hier unter gleichbleibenden Qualitätsansprüchen keine nennenswerten Einsparpotenziale ersichtlich. Vielmehr sind beim Kreis Lippe und allen anderen Kreisen in den kommenden Jahren mit voranschreitender Digitalisierung ansteigende Fachanwendungskosten zu erwarten.

Grundsätzlich sind selbst höhere Kosten, insbesondere im Bereich der Fachanwendungen, nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die jeweilige Fachaufgabe bringen. Jedoch steigt mit der Höhe der Kosten auch die Notwendigkeit, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern der IT-Einsatz des Kreises Lippe dessen Verwaltungsprozesse unterstützt, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht monetär bewerten. Damit der Kreis diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind neben einer Kostentransparenz auch systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement im Abschnitt 3.3.4 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 Bürgerinnen und 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 Bürgerinnen und Bürger sie in Anspruch nehmen. Wie wichtig diese Flexibilität sein kann, macht die seit März 2020 herrschende Corona-Pandemie deutlich. Engpass sind dabei weniger die mobilen Arbeitsplätze, sondern die dahinterliegenden Strukturen, wie beispielsweise **elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme** (DMS).

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

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

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

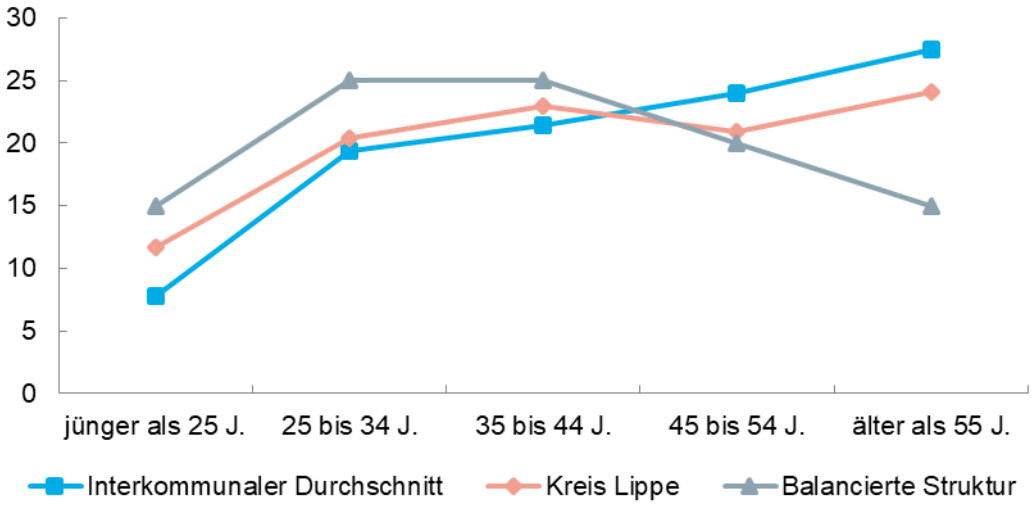
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden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

3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)[11] empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des Kreises Lippe 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 Entscheidungsträgerinnen und -träger rücken.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



- Die Altersstruktur der Belegschaft des Kreises Lippe ist weniger kritischer einzuschätzen als die der meisten Vergleichskreise. Dennoch kann auch der Kreis Lippe nicht alle altersbedingten Personalabgänge der nächsten 10 bis 12 Jahre durch nachrückende Altersgruppen kompensieren. Somit besteht auch für den Kreis Lippe unter demografischen Gesichtspunkten Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung voranzutreiben**.**

3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

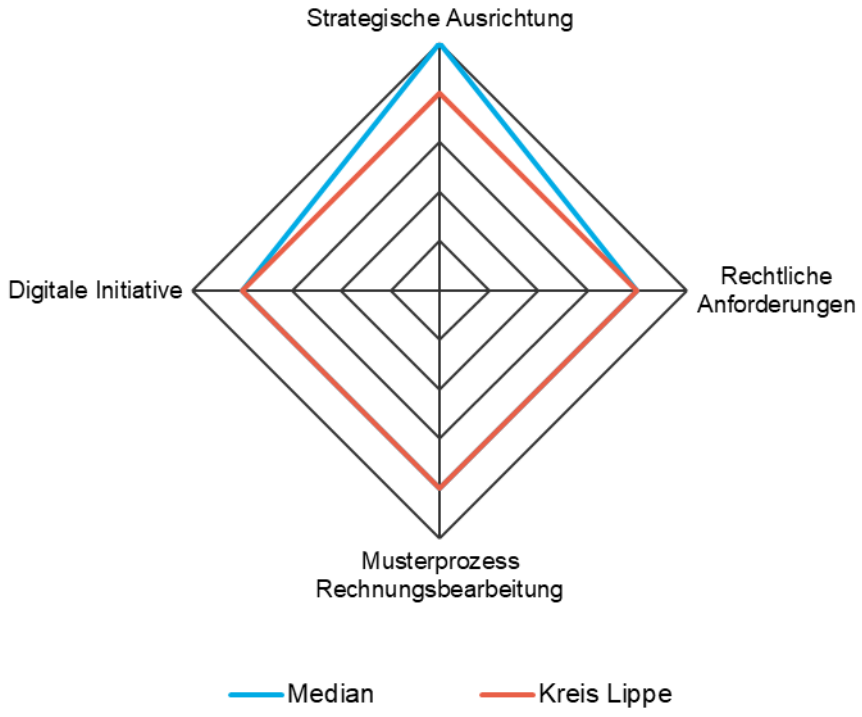
Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

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

- **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 Lippe in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



→ Mit Ausnahme der etwas schwächer ausgeprägten strategischen Ausrichtung liegen alle geprüften Aspekte beim Kreis Lippe auf den jeweiligen Medianwerten der Vergleichskreise. Damit erreicht der Kreis Lippe einen soliden aber ausbaufähigen Stand.

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

3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

→ **Feststellung**
Mit der aufbauorganisatorischen Verknüpfung von IT-Betrieb und Digitalisierung hat der Kreis Lippe eine gute Basis für die strategische Ausrichtung geschaffen. Derzeit fehlt allen Beteiligten noch eine aktuelle und hinreichend konkrete IT-Strategie zur gemeinsamen Zielausrichtung.

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.*

Wie bereits unter dem Aspekt der IT-Steuerung erläutert, hat der **Kreis Lippe** die Aufgabe der digitalen Transformation zusammen mit dem IT-Betrieb in der Stabstelle 105 „IT-Strategie und Informationstechnik" des Vorstands I verortet. Der Leiter der Stabstelle ist formal zum Chief Digital Officers (CDO) bestellt. Er ist Ansprechpartner, Vermittler und Promotor der Digitalisierung in allen Fachbereichen und unterstützt den Verwaltungsvorstand fachlich bei seinen Entscheidungen. Gleichzeitig gewährleistet die Aufbauorganisation eine systematische Verzahnung von Digitalisierung und IT-Betrieb.

Der Kreis Lippe besitzt eine formale Digitalisierungsstrategie, die 2019 vom Kreistag verabschiedet worden ist. Sie enthält 14 Handlungsschwerpunkte, die in Form von Strukturdaten und Kennzahlen sowie Trends und digitalen Neuerungen beschrieben worden sind. Darauf aufbauend hat der Kreis Lippe konkrete Maßnahmen und Projekte definiert. Allerdings werden die strategischen Vorgaben den eigenen Anforderungen nicht mehr vollumfänglich gerecht. Der Kreis Lippe plant der bereits eine vollständige Neufassung.

Im Hinblick auf die Einbeziehung der Belegschaft in die digitale Transformation ergreift der Kreis Lippe Maßnahmen im Sinne des Veränderungsmanagements. Dazu zählen insbesondere Schulungen für veränderte Prozessabläufe. Die systematische Einbindung in Planungsphasen

und regelmäßige Informationen, beispielsweise zu strategischen Zielen oder Projektständen, sind bislang nicht vorgesehen.

→ **Empfehlung**
Die gpaNRW bestärkt den Kreis Lippe darin, seinen bereits begonnenen Prozess zur Optimierung und Fortschreibung seiner Digitalisierungsstrategie mit Priorität abzuschließen. Die Strategie sollte explizit auch die themen- und anlassbezogene Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter berücksichtigen.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ Der Kreis Lippe erfüllt formalrechtlich alle geprüften Anforderungen. Darüber hinaus hat der Kreis bereits Maßnahmen initiiert, mit denen er perspektivisch auch der Intention des Gesetzgebers noch besser gerecht werden kann.

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

- ***Elektronischer Zugang:** Ein Kreis sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.*
- ***De-Mail:** Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.*
- ***Online-Angebot:** Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.*
- ***E-Payment:** Ein Kreis sollte elektronische Bezahlmöglichkeiten anbieten.*
- ***Elektronische Rechnungen:** Ein Kreis sollte Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten können.*
- ***„Roadmap“ OZG:** Ein Kreis sollte einen Fahrplan für die zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.*

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

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

Der Kreis Lippe erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert er den Umsetzungsstand der meisten Kreise. Dennoch bestehen Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise diese Anforderungen erfüllen. Die Optimierungsansätze liegen beim Kreis Lippe, ebenso wie bei den meisten Kreisen, in der Umsetzungsplanung des OZG und dem bislang resultierenden Onlinenagebot.

Der Kreis Lippe ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen lediglich online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden.

Das Online-Angebot des Kreises Lippe basiert schwerpunktmäßig derzeit noch PDF-Formularen. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis für den Großteil seines Leistungsangebotes derzeit noch darauf, elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Darauf arbeitet der Kreis Lippe allerdings systematisch hin.

Zur Erfüllung der OZG-Vorgaben hat der Kreis Lippe kürzlich ein OZG-konformes Serviceportal ausgewählt. Das Portal ist der Schlüssel zur Übertragbarkeit nachnutzbarer Lösungen. Zudem stellt der Kreis so eine Verbindung zu den erforderlichen Basisdiensten, beispielsweise aus dem Servicekonto.NRW bzw. künftig dem Nutzerkonto des Bundes (BundID) her. Damit besteht eine gute Grundlage zum Ausbau des Online-Angebotes im Sinne des OZG.

Um eine zielgerichtete Umsetzung zu unterstützen, 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. Der Gedanke des „Einer für Alle (EfA)-Prinzips“ ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. So werden Zeit, Ressourcen und Kosten gespart, wenngleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. Der Kreis Lippe hat eine Übersicht über die relevanten OZG-Leistungen erstellt und diese für sich priorisiert. Eine konkrete Projektplanung mit zeitlichen Festlegungen und einer Ressourcenschätzung (auch zum Eigenanteil bei EfA-Leistungen) fehlt derzeit noch. Schwierigkeiten ergeben sich für den Kreis Lippe, wie für alle anderen Kreise auch, aus den unklaren Rahmenbedingungen für die Nachnutzung von EfA-Leistungen. Der Kreis Lippe zieht daher auch in Erwägung, in einzelnen Fällen von der Übernahme der EfA-Leistungen abzusehen und mit dem krz an einer eigenen bzw. verbandsweiten Lösung zu arbeiten.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden. Zudem sollte er sein Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten und diese medienbruchfrei zu verarbeiten.

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 Auftraggeberinnen und 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 bei allen Kreisen, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess, der gut technisch unterstützt wird. Aus technischer Sicht liegt lediglich in der Verknüpfung zum Bestellprozess ein Ansatzpunkt, um den Prozess noch effizienter zu gestalten.

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 Lippe** 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 Lippe	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	teilweise erfüllt	18 von 31
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	22 von 31
Schnittstelle zum Vergabeprozess	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 einige Kreise dennoch deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kreisverwaltungen weiterhin manuelles Eingreifen vorgesehen.

Der Kreis Lippe sichtet eingehende Papierrechnungen in der zentralen Geschäftsbuchführung. Sie versieht die Rechnung manuell mit einer Nummer zur eindeutigen Identifizierung bzw. Zuordnung und digitalisiert sie mittels Scanvorgangs. Im Scanverfahren werden alle verfügbaren Daten elektronisch ausgelesen. Dazu nutzt der Kreis Lippe die Möglichkeiten der optischen Texterkennung (OCR) sowie die automatisierte Datenergänzung. Dies gilt auch für Rechnungen im sogenannten PDF-Format, die vorab in einem zentralen Mailpostfach (Funktionspostfach) eingehen und automatisiert ausgelesen werden. Rechnungen im XRechnungsformat gehen über eine virtuelle Poststelle des krz ein.

Der weitere Workflow gestaltet sich unabhängig vom Eingangsformat gleich. In allen Fällen erfolgt eine manuelle Validierung im Hinblick auf Vollständigkeit durch die zentrale Geschäftsbuchführung, bevor der zuständige Fachbereich im Finanzsystem die sachliche und rechnerische Prüfung sowie die Kontierung vornimmt.

Diese Prozessschritte könnten durch eine Verknüpfung des Rechnungsworkflows mit dem Bestellwesen technisch noch besser unterstützt werden. Derzeit verzichtet der Kreis Lippe noch darauf, Informationen, die im Bestellprozess vorliegen, direkt im Finanzverfahren zu hinterlegen. Dies könnte auch bereits ohne eine technische Schnittstelle, beispielsweise über die vorhandene Möglichkeit einer Mittelreservierung, umgesetzt werden. Anschließend könnte der Kreis den Prozess so organisieren, dass die eingehenden Rechnungen mit den Mittelreservierungen abgeglichen werden. So kann er erforderliche Kontierungsinformationen wie Kostenstelle, Kostenträger oder Sachkonto ebenfalls automatisch zuordnen. In einer weiteren Ausbaustufe könnte der Kreis Lippe einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung implementieren, um die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit technisch zu unterstützen. Ebenso könnte er mit vertragsbasierten Zahlungspflichten verfahren. Auf dieser Grundlage kann der Kreis Lippe den Prozess für einen großen Teil seiner Buchungen noch effizienter gestalten.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess frühzeitig in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.

Im Rahmen der Kontierung durch die zuständigen Fachbereiche stellt der Kreis Lippe im Finanzverfahren sicher, dass inhaltsgleiche Datensätze identifiziert werden, um Doppelbuchungen zu vermeiden. Wie die meisten Kreise nutzt auch der Kreis Lippe bereits elektronische Bearbeitungshinweise, um Verzögerungen im Prozessablauf zu vermeiden und gewährleistet den digitalen Belegzugriff.

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 Lippe ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus auf einem guten Weg.

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

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. Dokumentenmanagementmodule) geschaffen haben,*
- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*

- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

Darüber hinaus sollte ein Kreis einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Nahezu alle Kreisverwaltungen haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in der Einführungsphase. Auch der **Kreis Lippe** hat bereits ein zentrales DMS eingeführt. Darauf aufbauend führt der er die elektronische Aktenführung ein. Diese steht in den Bereichen Finanzbuchhaltung, Vollstreckungen, Bauakte, Jobcenter, Ausländerbehörde, Abfallwirtschaft und Personalservice bereits zur Verfügung. Im Rechtsservice und dem Personalrat läuft die Einführung aktuell an. Ein Umsetzungsplan sieht die verwaltungsweite Implementierung der E-Akte bis 2028 vor.

Im Hinblick auf die Anzahl der Verwaltungsleistungen, die der Kreis Lippe bereits medienbruchfrei erstellt, erreicht er im interkommunalen Vergleich einen leicht unterdurchschnittlichen Stand. Es gibt viele Kreise, die mehr medienbruchfreie Leistungen aufführen können. Gleichwohl gibt es nur wenige Kreise, die inhaltlich auffällig weiter vorangeschritten sind.

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**
Der Kreis Lippe baut derzeit ein systematisches Prozessmanagement auf. Sofern er die geplanten Maßnahmen realisieren kann, besitzt er perspektivisch eine gute Grundlage für die digitale Transformation seiner Verwaltung.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

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

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

- ***Operative Vorgaben:*** *Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)[12] orientieren.*

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

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

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

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Lippe** 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 Lippe	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	erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	teilweise erfüllt	8 von 31

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

Anforderung	Status des Kreises Lippe	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
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 erst vollständig erfüllt, wenn alle enthaltenen 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 Lippe. Gleichwohl erkennt die gpaNRW ein hohes Engagement bei allen Beteiligten und einen guten Planungsstand.

Der Kreis Lippe ist derzeit schon in der Lage, Prozesse zu erheben und zu analysieren, um damit die digitale Transformation seiner Verwaltung zu unterstützen. Darüber hinaus hat er unter externer Begleitung eine Potenzialanalyse durchgeführt, die nun als Entscheidungsgrundlage für den Verwaltungsvorstand zur weiteren Ausgestaltung des Prozessmanagements dient. Dabei stehen unterschiedliche Vorgehensweisen bzw. Strukturen zur Diskussion. Das übergeordnete Ziel ist jedoch der Aufbau eines systematischen Prozessmanagements.

Der Kreis Lippe beabsichtigt, die strategischen Vorgaben für das Prozessmanagement anschließend zu formalisieren und den erforderlichen Ressourcenbedarf zu bemessen. Gegenwärtig resultiert der Bedarf für Prozessanalysen und -optimierungen in erster Linie aus einzelnen Projekten. Ein systematisches Prozessmanagement befasst sich hingegen projektunabhängig mit den Prozessen einer Verwaltung. So können Prozesskenntnisse selbst den Bedarf und die Priorität von Digitalisierungsprojekten aufzeigen. Nach eigenen Angaben reichen die aktuell vorhandenen Personalressourcen des Kreises Lippe dafür allerdings noch nicht aus.

Ein wesentlicher Klärungspunkt in der Strategie sollte daher sein, welche Prozesse in welcher Reihenfolge aufzunehmen sind. Dies kann aus unterschiedlichen Perspektiven erfolgen, wie beispielsweise den rechtlichen Anforderungen (OZG etc.), der Bedeutung für Bürgerinnen und Bürger, der Personalfluktuation oder der finanziellen Relevanz einzelner Prozesse. Wichtig ist, dass die Ressourcen, die für das Prozessmanagement zur Verfügung stehen, verwaltungsweit entsprechend der festgelegten Priorität eingesetzt werden können. Die essentielle Grundlage dafür ist eine vollständige Übersicht über alle Verwaltungsprozesse. Daher ist es sehr positiv, dass der Kreis Lippe unabhängig von der noch zu formulierenden Strategie damit begonnen hat, verwaltungsweit seine Prozesse zu identifizieren.

Um sich einen verwaltungsweiten Überblick über seine Prozesse zu verschaffen, greift der Kreis Lippe auch auf ein bundesweites Prozessnetzwerk zurück. Dazu zählt beispielsweise die Prozessbibliothek der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Zudem tauscht sich der Kreis Lippe mit anderen Kreisen im Regierungsbezirk Detmold sowie der Stadt Bielefeld aus.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte dem weiteren Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine speziell darauf ausgerichtete verbindliche Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse vollständig identifizieren und priorisieren. Auf der Grundlage der strategischen Vorgaben sollte der Kreis Lippe eine Personalbemessung durchführen.

Bislang hat der Kreis Lippe sein Prozessmanagement zentral organisiert. Dies begünstigt nicht nur den abteilungs- und fachbereichsübergreifenden Einsatz seiner Ressourcen. Es erleichtert auch, dass alle Prozesse einheitlich und mit gleicher Qualität erhoben und dokumentiert werden. Dennoch ist es sinnvoll, formal und verbindlich zu regeln, welche Prozesse mit welcher Methodik, mit wie vielen Beteiligten und in welcher Tiefe aufzunehmen sind. Gleiches gilt für die Methodik der Dokumentation. Zumal der Kreis Lippe beabsichtigt, sein Prozessmanagement zukünftig auch dezentral zu verankern. Im Hinblick auf die Dokumentationsmethodik bezieht sich der Kreis Lippe bislang auf das Modellierungshandbuch zum eingesetzten Fachverfahren. Ein Ansatz, um die Qualitätssicherung zu optimieren, besteht für den Kreis Lippe darin, die Regelungen aus diesem Handbuch auf sich zuzuschneiden, zu ergänzen und als verbindlich zu erklären.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte die allgemeingültigen Modellierungshinweise im Handbuch zum Fachverfahren an seine eigenen Anforderungen anpassen, um Aufnahmeregeln ergänzen und verwaltungsweit als verbindlich erklären.

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. Nach eigenen Angaben funktioniert die gegenseitige Einbeziehung von IT und Organisation im Kreis Lippe konsequent und reibungslos. Allerdings ist er derzeit noch nicht in der Lage, regelmäßig Anforderungen an IT-Systeme bzw. Fachverfahren über Prozessbeschreibungen zu definieren. Der geplante Ausbau seines Prozessmanagements wird allerdings perspektivisch bessere Rahmenbedingungen dazu bieten.

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 IT-Sicherheitsstrukturen des Kreises Lippe sind gut. Es bestehen allerdings konzeptionelle Defizite, die er größtenteils schon initiativ aufgegriffen hat. Mit den bereits initiierten Maßnahmen ist der Kreis Lippe auf einem guten Weg, potenzielle IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren.

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 Lippe** erfüllt sind.

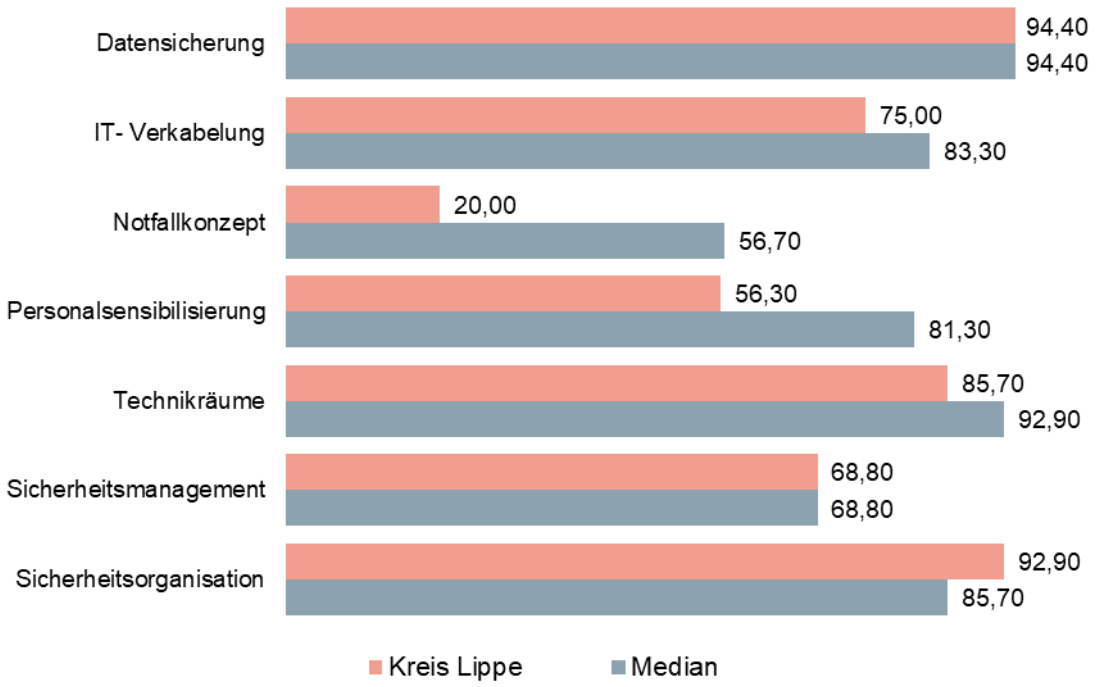
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Lippe im interkommunalen Vergleich eine Position im unteren Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 68,8 Prozent, der Median liegt bei 80,6 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Der insgesamt niedrig ausfallende Erfüllungsgrad ist wesentlich durch die konzeptionellen Optimierungsansätze im Notfallmanagement geprägt. Dies umfasst insbesondere Dokumente, die eine angemessene Reaktion auf Krisen und Notfälle mit dem Ziel unterstützen sollen, eine Fortführung des IT-gestützten Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Auch im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements besteht im Hinblick auf fehlende Dokumentationen ebenso Handlungsbedarf wie bei den Maßnahmen zur Personalsensibilisierung.

Sehr positiv ist, dass der Kreis Lippe bereits initiativ Maßnahmen ergriffen hat, um sein IT-Sicherheitsniveau zu erhöhen. So hat er sich beispielsweise mit Stromausfallszenarien aus Sicht des IT-Betriebes auseinandergesetzt und einen entsprechenden Notfallplan aufgestellt. Darüber hinaus hat der Kreis Lippe einen externen Dienstleister mit Aufgaben im Sinne eines Security Operations Center (SOC) beauftragt. Dabei handelt es sich um ein Dienstleistungszentrum, das sicherheitsbezogene Dienste im IT-Bereich anbietet. Das Ziel ist es, proaktiv mögliche Schwachstellen in den Systemen auszumachen und zu schließen sowie aktiv Gegenmaßnahmen bei Cyberattacken einzuleiten. Das SOC überwacht und analysiert die gesamte Netzinfrastruktur des Kreises Lippe rund um die Uhr. Zudem steht es den Verantwortlichen auf Seiten des Kreises für regelmäßige strategische Gespräche zur Verbesserung seiner IT-Sicherheit zur Verfügung.

Auf dieser Grundlage kann der Kreis Lippe aufbauen und seine Konzepte und Dokumentationen vervollständigen, um perspektivisch ein deutlich höheres IT-Sicherheitsniveau zu erreichen.

→ **Empfehlung**
Die gpaNRW bestärkt den Kreis Lippe in der Fortsetzung der bereits initiierten Maßnahmen zur IT-Sicherheit. In diesem Zusammenhang sollte er mit Priorität eine IT-Sicherheitsleitlinie

formulieren und ein IT-Sicherheitskonzept ableiten. Dies sollte auch Maßnahmen zur Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Umgang mit IT umfassen. Zudem sollte der Kreis Lippe eine vollumfängliche IT-Notfallkonzeption erstellen.

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 Lippe kann aktuell nur die notwendigsten Prüfhandlungen absichern. Eine systematische örtliche IT-Prüfung lassen die Rahmenbedingungen derzeit nicht zu. Neben der IT-Prüfung könnten auch übrige Fach- und Verwaltungsprüfungen durch eine stärke IT-Unterstützung 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 Lippe greift Prüfhandlungen rund um das Thema Informationstechnik indirekt aus Verwaltungs- und Fachprüfungen auf. Darüber hinaus erhält er Unterstützung durch die Prüfungsleistungen des krz. 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 Lippe 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.)	Nein	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Nein	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Nein	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	22 von 31
Anwendungslizenzen	Ja	9 von 31
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	Nein	13 von 31

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Lippe hat in den letzten fünf Jahren Prüfhandlungen im Zusammenhang mit der Informationstechnik in einem leicht unterdurchschnittlichen Umfang durchgeführt. Allerdings sind die interkommunalen Vergleichswerte nicht als Richtwerte zu verstehen. Denn es gibt keinen Prüfaspekt, der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Es gibt auch nur zwei Kreise, die alle Prüfaspekte aufgreifen konnten. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Dies gilt auch für die IT-Prüfungen, die der Kreis Lippe durchgeführt hat.

Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung besteht nur für die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung. Mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gem. § 94 Abs. 2 GO NRW hat der Gesetzgeber 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 hat der Gesetzgeber auch bekräftigt, dass es gemäß §§ 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW, 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Somit wurde letztlich auch der Stellenwert der Anwendungsprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter ausdrücklich bekräftigt und als unverzichtbare Pflichtaufgabe bestätigt.

Da die von der gpaNRW zugelassenen Fachprogramme die geforderte Gesetzeskonformität grundsätzlich in der vom Hersteller für den Markt bereitgestellten Form erfüllen, sind die an die örtlichen Gegebenheiten vorgenommenen individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“) bei der Implementierungsprüfung der Rechnungsprüfungsämter zu berücksichtigen. Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW nach § 94 Abs. 2 GO NRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Lippe sichert diese verpflichtenden Prüfhandlungen ausschließlich durch die satzungsgemäß vereinbarten Prüfleistungen des krz ab. Eigene Ressourcen und fachliche Qualifikationen stehen dem Kreis Lippe dafür derzeit nicht zur Verfügung. Auch die übrigen Prüfaspekte greift er in erster Linie indirekt aus Verwaltungs- und Fachprüfungen auf. Eine explizite IT-Prüfung auf der Basis einer risikoorientierten Prüfplanung gibt es indes nicht.

Dabei haben auch die übrigen aufgeführten Prüfaspekte ohne eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Dabei ist die Auflistung keinesfalls abschließend. Die meisten der Prüfaspekte lassen sich zudem indirekt aus gesetzlichen Prüfaufträgen ableiten. Dazu zählen insbesondere die in § 104 GO NRW verankerten Aufgaben, wie die die Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems, die laufende Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses sowie die Prüfung der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Wie die Tabelle zeigt, haben viele Kreise eine vergleichbare Situation. Wie auch beim Kreis Lippe geäußert, liegt die Ursache dafür meist in mangelnden Personalressourcen in Kombination mit einer nicht hinreichenden Fachkompetenz im Hinblick auf IT-Themen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben. Dabei sollte der Kreis Lippe auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Kreis Lippe bereits mit IT-Unterstützung durch. Dazu zählt Software zur Unterstützung der Jahresabschlussprüfung

und zur automatisierten Berichtserstellung. Darüber hinaus ist der Kreis Lippe in Massendatenanalysen eingestiegen. Damit ist er bereits auf einem guten Weg. Ebenso wie bei den anderen Kreisen handelt es sich meist um integrierte Schnittstellen bzw. Verfahren, die sich auf Finanzdaten beschränken. Nur sehr wenige Kreise nutzen bislang die darüberhinausgehenden Möglichkeiten einer Massendatenanalyse, mit denen Prüfhandlungen in sämtlichen Bereichen noch effizienter durchgeführt werden können. Auch hierin liegt für den Kreis Lippe ein weiterer Ansatzpunkt, die örtliche Rechnungsprüfung insgesamt zu stärken.

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

Die Auswertung von Massendaten ist damit auch ein Ansatz, dem Mangel an personellen Ressourcen zumindest in Teilen zu begegnen. Dazu ist es aber erforderlich, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung jederzeit digital verfügbar und die Prüferinnen und Prüfer für IT-gestützte Datenanalysen adäquat geschult sind.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte das Potenzial, das mit einer stärkeren IT-Unterstützung einhergeht, weiter ausschöpfen. Dazu sollte er bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation im Umgang mit speziellen Massendatenanalysen.

3.4 IT an Schulen

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

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

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

Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen. Im Rahmen der umfassenden „Digitalstrategie Schule NRW“ stellt das Land NRW für die Weiterentwicklung des schulischen Bildungsbereichs bis 2025 weitere Finanzmittel bereit.

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

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

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

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

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

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

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

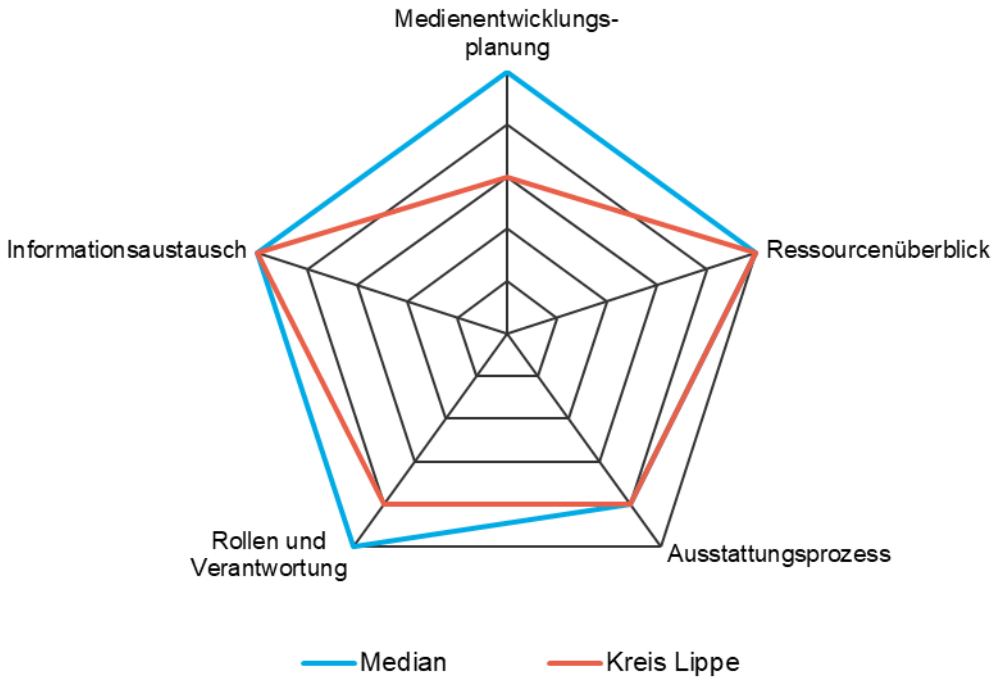
- **Feststellung**
  Der Kreis Lippe hat eine zentrale und gut funktionierende IT-Steuerung für seine Schullandschaft aufgebaut. Bestehende Optimierungsansätze hat er bereits weitgehend selbst aufgegriffen.

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 Lippe** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- Die Eindrücke aus dieser Prüfung sind insgesamt positiv. Ausschließlich fehlende Formalisierungen, insbesondere bei der Medienentwicklungsplanung, stehen einem besseren Ergebnis entgegen.

Der **Kreis Lippe** steuert und betreut die IT-Infrastrukturen seiner Kreisschulen seit 2003 aus seinem Eigenbetrieb Schulen (EB Schulen) heraus. Er ist aktuell der einzige Schulträger in NRW, der seine Bildungseinrichtungen in einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung zusammengefasst hat. Diese führt der Kreis Lippe als Teilbetriebe mit eigenem Budget, wodurch eine schulbezogene Vollkostenrechnung möglich ist.

Die IT-Ausstattung der Berufskollegs und Förderschulen des Kreises Lippe basiert auf den pädagogischen Medienkonzepten der Schulen. Eine darauf aufbauende, vollumfängliche Ausstattungsstrategie im Sinne eines formalen Medienentwicklungsplans (MEP) besitzt der Kreis Lippe aktuell noch nicht. Dies muss nicht zwingend problematisch sein, birgt aber ein höheres Risiko von Fehlplanungen und eines unwirtschaftlichen IT-Einsatzes. Denn bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont und zahlreichen Beteiligten auf Seiten des Schulträgers und der Schulen.

So sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben. Damit geht der Prozess der Medienentwicklungsplanung inhaltlich weit über die Aspekte einer üblichen Haushaltsplanung hinaus.

Daher ist es sehr positiv, dass der Kreis Lippe zwischenzeitlich einen formalen Medienentwicklungsprozess gestartet hat. In diesem Prozess hat er sich bereits im Jahr 2022 gemeinsam mit den Schulleitungen und Medienbeauftragten auf grundlegende Ziele und Strategien verständigt. In der Folge hat der Kreis Lippe eine Ist-Analyse der vorhandenen IT-Strukturen an allen Schulen durchgeführt. Aktuell läuft die Sollplanung mit dem Ziel, Standards zu definieren und Abläufe zu optimieren.

- **Empfehlung**
  Die gpaNRW bestärkt den Kreis Lippe darin, seinen initiierten Prozess zur Aufstellung eines schulübergreifenden Medienentwicklungsplans mit Priorität abzuschließen.

Den idealerweise auf einer Medienentwicklungsplanung aufbauenden Prozess zur Ausstattung seiner Schulen hat der Kreis Lippe über seinen Eigenbetrieb weitgehend verbindlich geregelt. In jedem Fall kommt er dem Ausstattungsbedarf aber mit informalen, gelebten Prozessen adäquat nach.

Alle Beschaffungsanforderungen laufen zentral innerhalb des Eigenbetriebes zusammen. Die Schulen definieren und begründen ihren Bedarf unter Beteiligung der zuständigen IT-Admins detailliert über einen Vordruck. Dieser Vordruck ist Grundlage für das anschließende Vergabeverfahren bzw. die Beschaffung. Im Rahmen der zentralen Vergabesachbearbeitung erfolgt auch eine Überprüfung, ob die geplante Maßnahme in das Medienkonzept bzw. künftig in den MEP eingebettet ist.

Dabei zu berücksichtigende Aspekte der IT-Sicherheit resultieren im Bereich der pädagogischen Netze, wie bei fast allen Kreisen, noch nicht aus einem formalen IT-Sicherheitskonzept. Zwar ergreift der Eigenbetrieb einheitliche technische Sicherheitsmaßnahmen. Eine formale Regelung beschaffungsrelevanter IT-Sicherheitsaspekte, wie beispielsweise Verschlüsselungsstandards, steht indes aus.

Eine Formalisierung des gesamten Ausstattungsprozesses kann dazu beitragen, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten besser zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren. Auch ein Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards kann ein Instrument sein, um Beschaffungsabläufe zu beschleunigen. So könnten für Beschaffungen, die im Rahmen abgestimmter Standards erfolgen, beispielsweise verkürzte Abstimmungs- bzw. Genehmigungswege gelten. Die Schulen des Kreises Lippe nutzen vordefinierte Warenkörbe des krz. Darüber hinaus sind Standards vereinbart, aber nicht schriftlich definiert.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte die bestehenden Prozessabläufe und Regeln formalisieren und ergänzen. Dabei sollte er insbesondere auch IT-Sicherheitsanforderungen und Ausstattungsstandards gemeinsam mit den Schulen definieren.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Das IT-Betriebsmodell des Kreises Lippe bietet eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte IT-Bereitstellung. Die Abläufe sowie die Wirkung der neustrukturierten IT-Steuerung sind allerdings dadurch gefährdet, dass sie noch nicht hinreichend formalisiert sind.	99	E1.1	Der Kreis Lippe sollte die strategische Ausrichtung seiner IT in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Auf dieser Grundlage sollte er einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachbereiche mit den strategischen Vorgaben abgeglichen werden.	100
			E1.2	Der Kreis Lippe sollte ein systematisches Berichtswesen für die Verwaltungsführung zu steuerungsrelevanten Informationen implementieren.	101
F2	Mit der aufbauorganisatorischen Verknüpfung von IT-Betrieb und Digitalisierung hat der Kreis Lippe eine gute Basis für die strategische Ausrichtung geschaffen. Derzeit fehlt allen Beteiligten noch eine aktuelle und hinreichend konkrete IT-Strategie zur gemeinsamen Zielausrichtung.	112	E2.1	Die gpaNRW bestärkt den Kreis Lippe darin, seinen bereits begonnenen Prozess zur Optimierung und Fortschreibung seiner Digitalisierungsstrategie mit Priorität abzuschließen. Die Strategie sollte explizit auch die themen- und anlassbezogene Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter berücksichtigen.	113
			E2.2	Der Kreis Lippe sollte seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden. Zudem sollte er sein Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten und diese medienbruchfrei zu verarbeiten.	114
F3	Der Kreis Lippe hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess, der gut technisch unterstützt wird. Aus technischer Sicht liegt lediglich in der Verknüpfung zum Bestellprozess ein Ansatzpunkt, um den Prozess noch effizienter zu gestalten.	115	E3	Der Kreis Lippe sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess frühzeitig in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.	117

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Kreis Lippe baut derzeit ein systematisches Prozessmanagement auf. Sofern er die geplanten Maßnahmen realisieren kann, besitzt er perspektivisch eine gute Grundlage für die digitale Transformation seiner Verwaltung.	118	E4.1	Der Kreis Lippe sollte dem weiteren Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine speziell darauf ausgerichtete verbindliche Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse vollständig identifizieren und priorisieren. Auf der Grundlage der strategischen Vorgaben sollte der Kreis Lippe eine Personalbemessung durchführen.	120
			E4.2	Der Kreis Lippe sollte die allgemeingültigen Modellierungshinweise im Handbuch zum Fachverfahren an seine eigenen Anforderungen anpassen, um Aufnahmeregeln ergänzen und verwaltungsweit als verbindlich erklären.	121
F5	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen des Kreises Lippe sind gut. Es bestehen allerdings konzeptionelle Defizite, die er größtenteils schon initiativ aufgegriffen hat. Mit den bereits initiierten Maßnahmen ist der Kreis Lippe auf einem guten Weg, potenzielle IT-Sicherheitsrisiken zu reduzieren.	122	E5	Die gpaNRW bestärkt den Kreis Lippe in der Fortsetzung der bereits initiierten Maßnahmen zur IT-Sicherheit. In diesem Zusammenhang sollte er mit Priorität eine IT-Sicherheitsleitlinie formulieren und ein IT-Sicherheitskonzept ableiten. Dies sollte auch Maßnahmen zur Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Umgang mit IT umfassen. Zudem sollte der Kreis Lippe eine vollumfängliche IT-Notfallkonzeption erstellen.	123
F6	Die örtliche IT-Prüfung des Kreises Lippe kann aktuell nur die notwendigsten Prüfhandlungen absichern. Eine systematische örtliche IT-Prüfung lassen die Rahmenbedingungen derzeit nicht zu. Neben der IT-Prüfung könnten auch übrige Fach- und Verwaltungsprüfungen durch eine stärke IT-Unterstützung noch effizienter gestaltet werden.	124	E6.1	Der Kreis Lippe sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben. Dabei sollte der Kreis Lippe auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.	126
			E6.2	Der Kreis Lippe sollte das Potenzial, das mit einer stärkeren IT-Unterstützung einhergeht, weiter ausschöpfen. Dazu sollte er bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation im Umgang mit speziellen Massendatenanalysen.	127
IT an Schulen					
F7	Der Kreis Lippe hat eine zentrale und gut funktionierende IT-Steuerung für seine Schullandschaft aufgebaut. Bestehende Optimierungsansätze hat er bereits weitgehend selbst aufgegriffen.	128	E7.1	Die gpaNRW bestärkt den Kreis Lippe darin, seinen initiierten Prozess zur Aufstellung eines schulübergreifenden Medienentwicklungsplans mit Priorität abzuschließen.	130

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.2	Der Kreis Lippe sollte die bestehenden Prozessabläufe und Regeln formalisieren und ergänzen. Dabei sollte er insbesondere auch IT-Sicherheitsanforderungen und Ausstattungsstandards gemeinsam mit den Schulen definieren.	131

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Im Vergleichsjahr 2020 verzeichnet der **Kreis Lippe** im interkommunalen Vergleich der Kreise den drittniedrigsten **Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren**. Er profitiert allerdings von hohen Kostenerstattungen für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer (UMA). Trotz rechtzeitiger Geltendmachung wurden sie auch für die Vorjahre geleistet.

Insbesondere durch seinen präventiven und beratenden Ansatz kann das Jugendamt passgenaue Hilfen und teilweise auch niederschwellige Angebote erarbeiten. Die zweitniedrigste **Falldichte** aller Kreisjugendämter ist die Folge. Sie wirkt sich senkend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen aus. So gehört der Kreis Lippe zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten **Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren**.

Während aufwendige stationären Hilfefälle häufig alternativlos sind, wirkt sich der strategische Ansatz positiv auf die ambulanten Hilfen aus. Im Kreis Lippe ist der **Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE** daher sehr niedrig. In Kombination mit der niedrigen Falldichte und einem niedrigen **Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen** ergeben sich überdurchschnittliche **Aufwendungen je Hilfefall**.

Positiv bewertet die gpaNRW die Steuerung der Hilfen zur Erziehung durch das Jugendamt des Kreises Lippe. Es profitiert zudem von einer guten Trägerstruktur. Stationäre Unterbringungen können daher häufig in der Region erfolgen. Dieser Aspekt unterstützt die Rückführung in das familiäre Umfeld.

Der Kreis Lippe hat erfolgreich das sog. HzE-Gremium etabliert. Es berät alle stationären Hilfen und ambulanten Hilfen mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr bzw. mehr als fünf Fachleitungsstunden pro Woche. Der Kreis Lippe konnte Fallzahlen teilweise senken und Laufzeiten in einigen Hilfearten verkürzen.

Die zusätzlichen Beratungen sind jedoch sehr zeitintensiv. Eine niedrige Fallzahl je Vollzeit-Stelle im ASD ist die Folge. Vor diesem Hintergrund sollte der Kreis Lippe die geplante Erstellung einer prozessorientierten Personalbemessung im Jugendamt forcieren.

Zum Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes des Kreises Lippe gehört auch die Gemeinde Lügde. Sie erlangte 2019 bundesweite Bekanntheit, nachdem der sexuelle Missbrauch von mindestens 31 Kindern auf einem Campingplatz aufgedeckt wurde. Zwar betreute das Kreisjugendamt zum Zeitpunkt des Missbrauchs keines der Opfer, dennoch wirkt sich die Aufbereitung auf die Arbeit des Jugendamtes aus. Durch diverse Maßnahmen im Rahmen des Kinderschutzes möchte der Kreis sicherstellen, dass der Missbrauch von Kindern nie wieder so lange unentdeckt bleibt.

Sehr positiv bewertet die gpaNRW die Kooperation mit dem ebenfalls vom Missbrauchskomplex betroffenen niedersächsischen Landkreis Hameln –Pyrmont. Eine Kooperationsvereinbarung regelt die bundesländerübergreifende Zusammenarbeit und die Fallübergabe zwischen den beiden benachbarten Jugendämtern. Zudem planen die Kreise einen regelmäßigen Austausch. Die insgesamt gute Vernetzung des Jugendamtes unterstützt den präventiven und beratenden Ansatz des Kreises Lippe.

Das Jugendamt berücksichtigt die Erkenntnisse aus der Aufarbeitung auch bei der Überarbeitung seiner Verfahrensstandards. Das neu erarbeitete Handbuch für den ASD stellt die Prozesse übersichtlich in grafischer und tabellarischer Form dar. Sie werden allerdings noch durch diverse Dienstanweisungen ergänzt. Die Darstellung in verschiedenen Dokumenten kann schnell unübersichtlich wirken.

Im Kreis Lippe sind gute Grundlagen für umfassende Controllingtätigkeiten vorhanden. Positiv bewertet die gpaNRW das selbstentwickelte Auswertungstool zur Jugendamtssoftware. Es ermöglicht individuelle Abfragen und unterstützt die Kontrolltätigkeiten der Führungskräfte. Im Rahmen seines Risikomanagements erstellt das Jugendamt seit neuestem monatliche Controllingberichte. Zur Transparenzsteigerung sollte es darin auch die im Kreishaushalt dargestellte Kennzahlen betrachten.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII (§§ 27 bis 35, 35a, 41). Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Strukturen

- Der Kreis Lippe ist sehr ländlich geprägt. Die geringe Kinderarmut und ein niedriger Anteil Alleinerziehender an den SGB II-Bedarfsgemeinschaft kann sich entlastend auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken.

Der **Kreis Lippe** verzeichnet im 2020 im interkommunalen Vergleich folgende Strukturen:

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	143.529	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	30.411	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	12	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	16	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	124.222	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Der **Kreis Lippe** besteht aus 16 Kommunen. Für zwölf dieser Kommunen ist das Kreisjugendamt zuständig. Eigene Jugendämter unterhalten Bad Salzuflen, Detmold, Lage und Lemgo.

Die Anzahl der betreuten Kommunen ist höher als bei 75 Prozent der Kreisjugendämter. Die Einwohnerzahl im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes ist überdurchschnittlich. Dennoch ist der Kreis Lippe insgesamt sehr ländlich geprägt. Er verzeichnet mit seinen 124.600 Hektar eine überdurchschnittliche Gebietsfläche.

Grundsätzlich kann sich eine sehr große oder sehr kleine Gebietsfläche im Zusammenhang mit der Anzahl und Lage der betreuten Kommunen auch auf die Steuerung der Hilfe zur Erziehung auswirken. Betroffen sein können die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie der benötigte Personaleinsatz. In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind häufig 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.

Klassische soziale Brennpunkte sind im Kreis Lippe nicht vorhanden. Allerdings verzeichnen einige Sozialräume einen hohen Migrationsanteil. Ein abweichendes Kulturverständnis zeigt sich auch in den Erziehungsvorstellungen. Sie sehen beispielsweise eine individuelle Unterstützung und Förderung der eigenen Kinder nur selten vor. Zudem weichen die gesellschaftlichen Vorstellungen, insbesondere das Rollenverständnis von Mann und Frau, von dem hiesigen ab. Einige Familien scheuen in der Regel den Kontakt zum Jugendamt. Vorhandene Unterstützungs-

und Hilfemöglichkeiten sind ihnen auch oftmals nicht bekannt. Das Jugendamt hat daher besonders niederschwellige Angebote, unter anderem im Rahmen der frühen Hilfen etabliert.[13]

Auf die Arbeit des Jugendamtes kann sich die vielfältige Trägerlandschaft im Kreis Lippe positiv auswirken. Rund 22 stationäre Träger mit unterschiedlicher inhaltlicher Ausrichtung ermöglichen eine heimatnahe Unterbringung betroffener Kinder und Jugendlicher. Der Kreis Lippe nutzt sie in 60 bis 70 Prozent der Fälle. Dies unterstützt die Rückführung in die Herkunftsfamilien.[14]

Zum Zuständigkeitsbereich des Kreises Lippe gehört die Stadt Lügde. Sie steht seit Januar 2019 bundesweit in den Schlagzeilen, nachdem der sexuelle Missbrauch von mindestens 31 Kindern auf einem Campingplatz bekannt wurde. Zu den Opfern gehören mehrere Kinder aus dem Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes. Es betreut die jungen Menschen seither. Der Missbrauchskomplex wirkt sich massiv auf die Arbeit des Jugendamtes aus.

Der Kreis Lippe hat mit verschiedenen Maßnahmen auf die anzutreffenden Strukturen reagiert. Wir betrachten sie an verschiedenen Stellen dieses Prüfberichts.

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 Lippe** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	21,19	18,41	19,63	20,37	21,14	22,02	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	3,60	1,00	1,85	2,40	2,65	4,40	31

[13] vgl. 4.3.2 „Präventive Angebote“

[14] vgl. 4.7.2.4 „Heimerziehung“

Kennzahlen	Kreis Lippe	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent	17,57	16,58	17,84	18,95	19,70	22,25	31
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent[15]	5,69	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	31

Auch aufgrund der ländlichen Strukturen ist Wohneigentum im Kreis Lippe noch vergleichsweise günstig. Er ist daher attraktiv für Familien. Ein hoher Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung ist die Folge. Auf die Berechnung einwohnerbezogener Kennzahlen wirkt er sich senkend aus.

Der Kreis Lippe gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil der 15- bis unter 25-jährigen SGB II-Hilfeempfänger. Auch der Anteil von Schulabgängern ohne Schulabschluss ist vergleichsweise hoch. Der Start in das Berufsleben scheint sich im Kreis Lippe schwierig zu gestalten. Die damit verbundene Perspektivlosigkeit kann die zu leistenden Hilfen zur Erziehung grundsätzlich erhöhen. Die Vertreterinnen und Vertreter des Kreises verweisen darauf, dass der Anteil der Schulabgänger ohne Schulabschluss in den vergangenen Jahren in verschiedenen Statistiken eher unterdurchschnittlich war. Tatsächlich bewegt sich der Anteil von Schulabgängern ohne Abschluss auf einem konstanten Niveau. Allerdings ging er landesweit kontinuierlich zurück.

Armut und daraus hervorgehende schwierige Lebenslagen können Risiken in der Erziehung erhöhen. Der Kreis Lippe ist dem Jugendamtstyp 3[16] und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund[17] zugeordnet. Im Vergleich zu anderen Jugendamtsbezirken verzeichnet der Kreis Lippe demnach eine sehr geringe Kinderarmut.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ TU Dortmund“ beeinflusst neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung. Alleinerziehende müssen oftmals Mehrbelastungen gerecht werden. Sie können zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten führen. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Lippe zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Anteil der Alleinerziehenden an den SGB II – Bedarfsgemeinschaften. Er kann sich auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung grundsätzlich entlastend auswirken.

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

→ **Feststellung**
Dem Jugendamt des Kreises Lippe sind die sozialen Strukturen durch statistische Auswertungen bekannt. Mit dem sozialräumlichen Präventionsmonitoring für die Stadt Horn-Bad

[15] Die Kennzahl berücksichtigt auch die Städte Bad Salzuflen, Detmold, Lage und Lemgo.

[16] Diese Kategorie stellt die Zusammenfassung der Kreisjugendämter dar. 25 von 27 Kreisen weisen im Vergleich mit anderen Jugendamtsbezirken eine sehr geringe Kinderarmut (Belastungsklasse 4) aus. In zwei Kreisen ist eine geringe Kinderarmut (Belastungsklasse 3) festzustellen.

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

Meinberg konnte der Kreis ein Instrument zur Evaluation der vorzufindenden Lebenswirklichkeiten etablieren.

Die Statistikstelle des **Kreises Lippe** versorgt das Jugendamt regelmäßig mit regionalen Bevölkerungs-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Gesundheitsdaten. Sie unterstützen bei strategischen Planungen und dienen der Entscheidungsfindung.

Tiefergehende Erkenntnisse zu den Lebenswirklichkeiten in den Kommunen erhofft sich das Jugendamt durch das sozialräumliche Präventionsmonitoring. Ausgehend von der Zielsetzung, benachteiligende Lebenslagen für Familien und Kinder bereichsübergreifend abbilden zu wollen, analysierte der Kreis folgende Daten:

- Einwohnerzahlen,
- Haushalte,
- SGB II-Leistungsbezug,
- Frühkindliche Betreuung,
- Hilfen zur Erziehung,
- Gesundheits- und Entwicklungsstand,
- Bildungssituation.

Die Ergebnisse werden in einem Sozialbericht zusammengefasst. Auf dieser Grundlage möchte der Kreis kommunale Präventionsketten im Rahmen des Landesprogramms „kinderstark – NRW schafft Chancen“ ausarbeiten und weiterentwickeln.[18]

Erstmals konnte der Kreis Lippe 2020 ein sozialräumliches Präventionsmonitoring für die Stadt Horn-Bad Meinberg erstellen. Im Jahr 2021 weitete er es auf die Stadt Blomberg aus. Aktuell analysiert der Kreis die Lebenslagen der Familien in Lügde. Für 2024 ist ein Präventionsmonitoring für Schieder-Schwalenberg geplant.

Das sozialräumliche Präventionsmonitoring stellt ein gutes Instrument dar, um sozialräumliche Belastungen differenziert festzustellen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte das sozialräumliche Präventionsmonitoring sukzessive auf alle Kommunen in seinem Zuständigkeitsbereich ausweiten. Bereits vorhandene Ergebnisse sollte er regelmäßig evaluieren. Sie können das Jugendamt bei strategischen Überlegungen unterstützen.

[18] vgl. 4.3.2 „Präventive Angebote“

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.

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe hält verschiedene präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben vor. Die Onlinedarstellung von Präventionsangeboten im Familienportal beschränkt sich auf die Frühen Hilfen.

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.

Kreis Lippe nimmt seit 2017 am Landesprogramm „kinderstark – NRW schafft Chancen“ teil. Das Jugendamt konnte bereits eine durchgehende Präventionskette von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben erarbeiten.

Der Einstieg in die Präventionsarbeit erfolgt über die Angebote der „Frühen Hilfen“, wie beispielsweise:

- Beratungen durch Familienhebammen bzw. Familienkrankenschwestern,
- Beratungen durch den Familieninformationsdienst in Lippe,
- Austausch und Beratungen im Rahmen von Eltern-Kind-Cafés.

Eine weitere wichtige Anlaufstelle für junge Familien stellen die rund 60 Familienzentren dar. Sie führen die typischen Aufgaben der Kindertageseinrichtungen mit Beratungs- und Hilfsangeboten für Familien zusammen.

Im Kreis Lippe bestehen verschiedene Beratungsangebote, wie beispielsweise:

- Suchtberatung,
- Migrantenberatung,
- Beratungsstellen für Menschen mit Behinderung.

Auch das vielfältige Vereinswesen unterstützt die Präventionsarbeit. Das Jugendamt fördert Vereine und Verbände finanziell und durch verschiedene Bildungs- und Fortbildungsangebote.

Im Rahmen der offenen Kinder- und Jugendarbeit unterstützt der Kreis Lippe zudem acht freie, zehn kirchliche und drei kommunale Träger.

Die Agentur für Arbeit in Detmold begleitet den Übergang von der Schule in das Berufsleben.

Eine Orientierungshilfe zu den vielfältigen Angeboten im Kreis Lippe bietet seit Januar 2022 der Familienwegweiser. Hierbei handelt es sich um eine rund 90seitige Broschüre. Die Angebote im

Rahmen der Frühen Hilfen stellt der Kreis Lippe online im Familienportal „Guter Start NRW“ übersichtlich dar. Andere Jugendämter nutzen ähnliche Infoportale für sämtliche Präventionsangebote.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte alle vorhandenen präventiven Angebote übersichtlich auf seiner Homepage darstellen. Hierdurch könnte er die Zielgruppe schnell und unkompliziert informieren und damit die Akzeptanz der Angebote weiter steigern.

Die Vorfälle von Lügde wirken sich auch auf die Präventionsarbeit aus. Der Kreis Lippe ist einer von acht Modellstandorten des Projekts "Wir vor Ort gegen sexuelle Gewalt". Es handelt sich hierbei um ein bundesweites Modellprojekt zur Stärkung spezialisierter Beratung gegen sexuelle Gewalt in Kindheit und Jugend in ländlichen Regionen. Das Jugendamt kooperiert hierzu mit drei anerkannten örtlichen Beratungsstellen. Ende 2021 konnte der Kreis mit Hilfe der Fördermittel vier zusätzliche Vollzeit-Stellen bewilligen

Darüber hinaus hat der Kreis Lippe einen Präventionsfonds für Kindergärten und Schulen eingerichtet. Er enthält fortlaufend finanzielle Mittel in Höhe von 35.000 Euro für die Präventions- und Aufklärungsarbeit.

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 Lippe hat eine klare organisatorische Struktur und nutzt in gutem Maße Synergien durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Positiv bewertet die gpaNRW die bundesländerübergreifende Kooperation mit dem ebenfalls vom Lügder Missbrauchskomplex betroffenen Jugendamt im niedersächsischen Hameln-Pyrmont.

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

Im **Kreis Lippe** ist der Fachbereich 510 „Jugend und Familie“ für die Hilfen zur Erziehung zuständig. Er besteht aus vier Fachgebieten:

- Fachgebiet 511 „Kindertageseinrichtungen und Fachbereichssteuerung“
- Fachgebiet 512 „Soziale Dienste“,
- Fachgebiet 513 „Kinderschutz, Beratung und Prävention“,
- Fachgebiet 514 „Teilhabe und Netzwerke“.

Das Fachgebiet 512 „Soziale Dienste“ besteht aus dem „Allgemeinen Sozialdienst (Bezirkssozialarbeit)“ und der „Jugendgerichtshilfe“. Spezialdienste bestehen in Form des „Pflegekinderdienstes“, der „Adoptionsvermittlung“ und der „Unterstützung für unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge“ sowie der „Rückführung und Verselbständigung“. Ferner kümmern sich die Sozialen Dienste auch um die Bearbeitung des Unterhaltsvorschusses. Zum Fachgebiet gehören auch die wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu), die Beistandschaften und die ambulante Familienhilfe.

Die Sozialen Dienste arbeiten sozialraumorientiert. Die drei Regionalbüros stellen eine gute Erreichbarkeit sicher. Sie befinden sich in Oerlinghausen, Blomberg und Dörentrup.

Das Regionalbüro Oerlinghausen betreut die Kommunen Oerlinghausen, Leopoldshöhe, Augustdorf und Schlangen. Das Regionalbüro Blomberg ist für Blomberg, Schieder-Schwalenberg, Horn-Bad Meinberg und Lügde zuständig. Dörentrup, Darntrup, Extertal und Kaletal werden durch das Regionalbüro Dörentrup betreut. Die drei Regionalbüros sind interdisziplinär besetzt.[19] Der Kreis stellt so unter anderem einen engen Austausch zwischen wirtschaftlicher Jugendhilfe, ASD und PKD sicher.

Die ASD-Leitung hat die Dienstaufsicht über die Regionalstellen. Sie führt monatlicher Leitungsrunden durch. Innerhalb der Teams finden wöchentliche Besprechungen, Fall-Konferenzen und Sitzungen des HzE-Gremiums[20] statt.

Das Fachgebiet 514 „Eingliederungshilfen und Inklusion“ bearbeitet bereits seit 2015 sämtliche Eingliederungshilfen für junge Menschen mit geistigen und körperlichen Behinderungen. Der Kreis Lippe kommt damit der ab 2027 gesetzlich vorgeschriebenen sog. „großen Lösung“ frühzeitig vollumfänglich nach.

Der Fachbereich 510 „Jugend und Familie“ ist dem Vorstand IV zugeordnet. Ihm gehören ferner der Eigenbetrieb 400 „Schulen“ und der Fachdienst 401 „Bildung, Demografie und Zukunftsthemen“ an. Das Jugendamt berichtet von einer guten Zusammenarbeit mit den Fachbereichen 500 „Soziales und Integration“ und 530 „Gesundheit“.[21]

2019 hat die Fachstelle Kinderschutz ihre Arbeit aufgenommen. Sie soll die Mitarbeiter der Kreisverwaltung miteinander vernetzten, beraten und die Kooperation der Organisationseinheiten fördern.

Das Jugendamt ist auch außerhalb der Kreisverwaltung gut vernetzt. Dies unterstützt unter anderem den präventiven Ansatz[22].

Die Jugendamtsleitung nimmt an der lippischen Jugendamtsleiterrunde teil. Die fünf Jugendämter des Kreises Lippe initiieren dort gemeinsame Projekte, zuletzt eine Kooperation mit der Kreispolizeibehörde. Außerdem kooperieren die lippischen Jugendämter bei der Organisation

[19] UVG, Beistandschaften, Wirtschaftliche Jugendhilfe, ASD und Jugendgerichtshilfe.

[20] Gremium zur Beratung stationärer Hilfen und ambulanter Hilfen mit über fünf Fachleistungsstunden pro Woche oder mit einer Laufzeit von über einem Jahr.

[21] Sie gehören beide zum Vorstand III.

[22] vgl. 4.4.2 „Gesamtsteuerung und Strategie“

des Bereitschaftsdienstes. So hat das Kreisjugendamt einen gemeinsamen Bereitschaftsdienst mit der Stadt Lage.

Seit 2010 veranstaltet das Kreisjugendamt halbjährliche Fachtage mit allen stationären und ambulanten Träger. Zudem besteht eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII. Das Jugendamt steht in regelmäßigen Kontakte zu den Bürgermeistern und Sozialamtsleitungen der kreisangehörigen Kommunen.

Im Rahmen der Aufbereitung der Vorkommnisse von Lügde kooperiert der Kreis Lippe mit dem ebenfalls betroffenen Jugendamt des Kreises Hameln-Pyrmont. Die im Sommer 2021 geschlossene Kooperationsvereinbarung soll die bundesländerübergreifende Zusammenarbeit im Kinderschutz und die Fallübergabe zwischen beiden Jugendämter verbessern. Sie dient als Leitfaden und Arbeitshilfe für die Beschäftigten der beiden Jugendämter. Die Vereinbarung sieht zudem einen gegenseitigen Austausch vor. Hierzu fand im Herbst 2022 erstmals ein gemeinsamer Fachtag statt.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Strategische Grundlagen für die Arbeit des Jugendamtes ergeben sich aus dem Zukunftskonzept 2025. Der Kreis Lippe verfolgt auch vor dem Hintergrund des Missbrauchskomplexes von Lügde verstärkt einen präventiven Ansatz.

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 Lippe** hat mit dem Zukunftskonzept 2025 eine Strategie für seine Zukunftssicherung entwickelt. Sie enthält Leitziele aus verschiedenen Themenbereichen.

Das Leitziel 7 „Familie“ beinhaltet die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie angrenzende Aufgabengebiete. Es sieht eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor. Eltern soll es ermöglicht werden, nach der Geburt ihrer Kinder, frühzeitig in den Beruf zurückzukehren.

Die hierzu notwendigen organisatorischen Maßnahmen beziehen sich auch auf die Sozialen Dienste. Ihre dezentrale Ausrichtung soll die Erreichbarkeit in ländlichen Gegenden sichern. Ferner soll die Stabstelle „Jugendhilfeplanung“ weitere Maßnahmen und Angebote für den Bereich HzE erarbeiten und anhand regelmäßiger statistischer Auswertungen evaluieren.

Auch vor dem Hintergrund der Ereignisse von Lügde verfolgt der Kreis Lippe präventive Ansätze. Zudem liegt sein Fokus verstärkt auf Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Der Kreis arbeitet fortlaufend daran, dass ein solcher Fall nie wieder so lange unentdeckt bleibt. Hierzu ergreift er alle notwendigen Maßnahmen, um Kindern und Jugendlichen den Schutz zu-

kommen zu lassen, den sie für ein gelingendes Aufwachsen benötigen. Gemeinsam mit verschiedenen Partnern werden die bestehenden Angebote erweitert und neue Formate erarbeitet. Dies sind zum Beispiel:

- Fachstelle für den Kinderschutz implementieren,
- interdisziplinäres Netzwerk im Kinderschutz aufbauen,
- institutionelles Schutzkonzept implementieren,
- Präventionsfonds einrichten,
- Qualifizierungsmaßnahmen für Fachkräfte anbieten,
- Zusammenarbeit der Systeme „Jugend“, „Schule“, „Gesundheit“ und „Beratung“ ausbauen,
- Kinderschutzambulanz beim Klinikum Lippe aufbauen.

Das Zukunftskonzept 2025 betrachtet auch die notwendigen finanziellen Rahmenbedingungen. Vor dem Hintergrund des Kreisumlagesystems möchte der Kreis beispielsweise die Aufgaben, Leistungen und Zielerreichung zukünftig stetig überprüfen. Hierzu ist ein vollumfängliches Finanz- und Fachcontrolling notwendig. Wir betrachten die Controllingtätigkeiten in den folgenden beiden Kapiteln noch vertiefend.

Aktuell strebt der Kreis eine Evaluierung und die Fortschreibung des Konzeptes an. Hierfür erstellt die Jugendamtsleitung regelmäßige Evaluationsberichte.

4.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**
Kreis Lippe sind durch das selbstentwickelte Auswertungstool zur Jugendamtssoftware sehr gute Grundlagen für ein umfassendes Finanzcontrolling vorhanden. Positiv bewerten wir das neu eingeführte Verfahren zur Identifizierung finanzieller Risiken. Außerhalb der Vergleichsringarbeit nutzt der Kreis bislang keine aussagekräftigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren kann die Steuerung der Hilfen zur Erziehung erschweren.

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. Auswir-

kungen 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.

Im Jugendamt des **Kreises Lippe** ist das Fachgebiet 511 „Familie, Kindertageseinrichtungen und Budget“ für das Finanzcontrolling zuständig.

Über ein selbst entwickeltes Auswertungstool zur Jugendamtssoftware kann der Kreis flexible Auswertungen vornehmen. Er nutzt die Software für diverse statistische Erhebungen zu Aufwendungen und Fallzahlen, auch differenziert nach einzelnen Hilfearten.

Mittelfristig steht ein Personalwechsel bei den Software-Entwicklern bevor.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte die Pflege und Weiterentwicklung des Auswertungstools personell langfristig sicherstellen. Hierdurch kann er frühzeitig und individuell auf Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung reagieren und seine Controllingtätigkeiten anpassen.

Der Kreis nutzt die Software für monatliche Übersichten über die Fallzahlenentwicklung, inkl. Kindeswohlgefährdungen nach § 8a SGB VIII. Er differenziert dabei nach Sozialräumen. Regelmäßige Berichte sind obligatorischer Bestandteil der Sitzungen des Jugendhilfeausschusses.

Positiv bewerten wir die Teilnahme des Kreises Lippe am KGST-Vergleichsring. Das Jugendamt erhält so einen kontinuierlichen Überblick über Aufwendungen und Fallzahlen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung.

Während dieser überörtlichen Prüfung hat der Kreis Lippe ein Risikomanagement für das Jugendamt erarbeitet.

Monatliche Controllingberichte dienen dabei zunächst der Budgetüberwachung. Die Budgetentwicklung erörtert die monatliche Leitungsrunde obligatorisch. Kritische Entwicklungen betrachtet sie vertiefend. Hierzu nutzt er eine Matrix mit folgendem Inhalt:

- Erträge und Aufwendungen,
- Fallzahlenentwicklung,
- Entwicklung der Entgeltsätze,
- Anzahl der Fachleistungsstunden.

Bei einer möglichen Budgetverschlechterung analysieren die Produktverantwortlichen die Tragweite und Eintrittswahrscheinlichkeit. Es erfolgt eine Risikobewertung, Dokumentation der Risikosituation und Berichterstattung an Fachbereichsleitung und Verwaltungsvorstand.

Nach Identifizierung von Risiken tragen Fachbereichsleitung und Produktverantwortlichen die Ursachen zusammen. Anschließend ergreifen die Produktverantwortlichen Maßnahmen, mit denen die Risiken gesteuert, vermindert, vermieden oder begrenzt werden können.

Steuerungsrelevante Kennzahlen nutzt das Jugendamt im Rahmen des Berichtswesens nicht. Der Produktbereich 06 „Kinder, Jugend- und Familienhilfe“[23] des Kreishaushaltes enthält durchaus Kennzahlen, wie beispielsweise:

- Durchschnittlicher monatlicher Aufwand je Hilfefall,
- Anteil an den Hilfen zur Erziehung gesamt,
- Leistungsdichte je 10.000 Jugendeinwohner.

An ihnen könnte der Kreis Lippe komplexe Tatbestände verdeutlichen und in einen Zusammenhangbringen. Sie ermöglichen beispielsweise die Darstellung von Entwicklungen anhand von Zeitvergleichen. Hieran lassen sich beispielsweise Abweichungsanalysen vornehmen.

→ **Empfehlung**
Um die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung transparent darstellen zu können, sollte der Kreis Lippe seine Kennzahlen auch in den regelmäßigen Controllingberichten darstellen. Er sollte dabei auch die einzelnen Hilfearten differenziert betrachten.

4.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe misst die Qualität der Hilfen zur Erziehung anhand eines Scoring-Verfahrens. Er bereitet die Ergebnisse allerdings nicht transparent auf.

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.

Im Jugendamt des **Kreises Lippe** obliegt das Fachcontrolling der Fachbereichsleitung und der Stabsstelle „Jugendhilfeplanung“.

Zur Qualitätssicherung bewertet das Jugendamt die freien Träger durch ein Scoring - Verfahren. Es berücksichtigt zum einen die fallspezifischen Zielvereinbarungen. Zum anderen betrachtet es die Qualität der Leistungserbringung durch die freien Träger. Die Bewertungen beziehen sich unter anderem auf die Laufzeiten der Hilfen, pädagogische Zielerreichung und die Qualität der Kommunikation.

Die Ergebnisse des Scorings unterstützen die Fachkräfte bei der Auswahl passgenauer Hilfen. Gleichzeitig bekommen die Träger differenzierte Rückmeldungen über ihre Arbeit.

Eine transparente Aufbereitung der Ergebnisse in regelmäßigen Berichten nimmt der Kreis Lippe nicht vor.

[23] Ambulante Hilfen, Eingliederungshilfen SGB VIII, Heimerziehung, Pflegefamilien und Adoption, Familienberatung und Schulpsychologie, Beratungen durch den allgemeinen Sozialdienst.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte auch die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.

Der Kreis Lippe möchte die Qualitätsentwicklung weiter forcieren. Zum 01. Januar 2023 konnte er eine entsprechende Stelle besetzen.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**
Nach Kenntnisnahme des Missbrauchskomplexes von Lügde überarbeitete der Kreis Lippe sämtliche Prozesse der sozialen Dienste. Er stellt sie inzwischen übersichtlich in einem Handbuch dar. Allerdings sind bei der Fallbearbeitung auch verschiedene Dienstanweisungen zu beachten. Die Darstellung in unterschiedlichen Dokumenten kann schnell unübersichtlich wirken.

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.

Im Rahmen der Aufbereitung des Missbrauchskomplexes von Lügde analysiert und evaluiert der **Kreis Lippe** die Prozesse in den Sozialen Diensten. Er hat hierzu eine Arbeitsgruppe gegründet. Sie besteht aus Beschäftigten aller Regionalbüros.

Durch die Weiterentwicklung der Qualitätsstandards sollen die Kinder und Jugendlichen bestmöglich geschützt werden. Die Arbeitsgruppe berücksichtigt dabei auch Erkenntnisse aus dem Parlamentarische Untersuchungsausschuss.

Inzwischen stellt der Kreis folgende Kernprozesse im Handbuch für die Sozialen Dienste dar:

- Falleingangsphase,
- Beginn einer Hilfe zur Erziehung,
- Vermittlung in ein Pflegeverhältnis,
- Hilfeplanverfahren,
- Ende einer Aktion,
- Verdacht auf Kindeswohlgefährdung,

- Inobhutnahmen,
- Polizeiliche Meldung von häuslicher Gewalt,
- Falleingang Jugendgerichtshilfe,
- Beteiligung am strafgerichtlichen Verfahren.

Darüber hinaus beinhaltet das Handbuch auch Prozesse zu folgenden Schnittstellen:

- Ambulante Familienhilfe,
- Spezialdienst Verselbständigung,
- Spezialdienst Rückführung,
- Krisenintervention,
- Eingliederungshilfen gem. § 35a SGB VIII.

Neben grafischen Prozessdarstellungen enthält das Handbuch übersichtliche tabellarische Prozessbeschreibungen. Sie informieren über

- Verantwortlichkeiten,
- vorzunehmende Tätigkeiten,
- erwartetes Ergebnis,
- anzuwendende Methoden,
- einzuhaltende Fristen und
- vorzunehmende Dokumentationen.

Das Handbuch ist auf einem zentralen Laufwerk gespeichert und steht allen Mitarbeitern zur Verfügung. Es stellt grundsätzlich eine gute Grundlage für eine zielgerichtete und strukturierte Fallsteuerung dar.

Neben dem Handbuch enthalten allerdings auch diverse Dienstanweisungen relevante Informationen für die Fallbearbeitung.

Die Darstellung in verschiedenen Dokumenten kann schnell unübersichtlich wirken. Andere Jugendämter umgehen dieses Problem, in dem sie direkt in ihren Prozessbeschreibungen auf entsprechende Unterlagen verlinken. Die zusätzlichen Informationen können so schnell und einfach aus der Prozessdarstellung heraus aufgerufen werden.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte in seinem Handbuch auf weitere Regelungen und Dokumente verlinken. Hierdurch kann er eine effektive und effiziente Fallbearbeitung unterstützen.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Das Hilfeplanverfahren des Kreises Lippe enthält die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.

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

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

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

Der **Kreis Lippe** hat einen Sollprozess zum Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII erarbeitet. Er berücksichtigt die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.

Positiv bewerten wir den eigenen Prozess für die Falleingangsphase. Neben der Zuständigkeitsprüfung beschreibt er die Vorgehensweise zur Feststellung des möglichen Hilfebedarfs.

Hierzu dienen persönliche und telefonischen Gespräche, Hausbesuche, Umfeldrecherchen sowie der kollegiale Austausch. Sofern ein Hilfebedarf nach §§ 27 ff. SGB VIII vermutet wird, erfolgt eine Überleitung in den Sollprozess „Hilfeplanverfahren“.

Umfangreiche kollegiale Beratungen innerhalb des Regionalteams unterstützen die passgenaue Hilfegewährung. Bei stationären Hilfe und ambulanten Hilfen mit mehr als fünf wöchentlichen Fachleistungsstunden bzw. einer Laufzeit über einem Jahr folgt eine Vorstellung im HzE-Gremium. Folgende Akteure nehmen an den Sitzungen teil:

- Fachgebietsleitung,
- Leitung der sozialen Dienste,
- zuständige Regionalteamleitung,
- Mitarbeiter des Fachgebiets „Finanzen. Beteiligung und Wirtschaft“,
- fallverantwortliche Fachkraft und
- Jugendhilfeplanung.[24]

Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt durch die WiJu. Sie nimmt dazu frühzeitig am Verfahren teil. Auch vor diesem Hintergrund ist ihre dezentrale Organisation von Vorteil. Wir sind hierauf im Kapitell 4.4.1 „Organisation“ eingegangen.

Der Kreis Lippe schreibt die Hilfeplanfälle im sechsmonatigen Rhythmus fort. Darüber hinaus führt die fallverantwortliche Fachkraft nach der Hälfte der Laufzeit sog. Statusgespräche mit den Betroffenen und dem freien Träger.

Der Kreis Lippe legt einen starken Fokus auf die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit. Hierzu hat er gemeinsam mit der Universität Siegen eigene Prozesse erarbeitet. Wir betrachten ihn im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend.

4.5.1.2 Fallsteuerung

→ Der Kreis Lippe betreibt eine gute Fallsteuerung. Ihm gelingt es passgenaue Hilfen zu erarbeiten. Sie beeinflussen die Fallzahlen und Aufwendungen positiv.

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).*

[24] Zukünftig soll auch die neugeschaffene Stelle für das Qualitätsmanagement am HzE-Gremium teilnehmen.

- *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.*

Wie in den vorherigen Kapiteln bereits beschrieben, regelt der **Kreis Lippe** den fachlichen Zugang über den Sollprozess „Falleingangsphase“. Nach der Kontaktaufnahme sieht er unter anderem die Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit vor. Hierzu wird die WiJu frühzeitig in den Prozess eingebunden.

Ein Anbieter- und Trägerverzeichnis nutzte der Kreis Lippe in der Vergangenheit. Mittlerweile sind die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Vorgaben zur wirtschaftlichen Trägerauswahl und zu Laufzeitenbegrenzung ergeben sich aus den Dienstanweisungen.

Die Hilfeplangespräche finden im sechsmonatigen Rhythmus statt. Die bereits nach drei Monaten stattfindenden Statusgespräche gewährleisten einen regelmäßigen Kontakt zu Betroffenen und Leistungserbringern.

Neben Qualitätsdialogen fördert eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII den Austausch zwischen Jugendamt und freien Trägern.

Die Laufzeiten der einzelnen Hilfen betrachtet der Kreis Lippe im Rahmen des Fachcontrollings.[25] Das Jugendamt versucht zu verhindern, dass ambulante Hilfen zur Erziehung dauerhaft installiert werden. Hierzu hat er das HzE-Gremium etabliert.[26] Durch die zusätzlichen Fallberatungen kann das Jugendamt oftmals niederschwellige Angebote als Alternative zu den Hilfen zur Erziehung erarbeiten. Die örtliche Rechnungsprüfung berichtete im Rahmen dieser Prüfung die positiven finanziellen Entwicklungen seit Gründung des HzE-Gremiums.

Auswirkungen der Corona Pandemie

Der Kreis Lippe hielt die Fallsteuerung auch während der Corona-Pandemie größtenteils aufrecht. Das Jugendamt führte ein Schichtsystem im ASD ein, um auch im Infektionsfall handlungsfähig zu bleiben.

Es hielt die Kontakte zu den Betroffenen in der Regel aufrecht. Neue Kommunikationstechniken erleichterten die Arbeit. Gesprächstermine fanden auch in Form von Videokonferenzen statt.

[25] vgl. 4.4.4 „Fachcontrolling“

[26] vgl. 4.5.1.1 „Ablauf Hilfeplanverfahren“

Die Fachkräfte setzten die getroffenen Vorkehrungen konsequent um. Standards, insbesondere in Bezug auf den Kinderschutz, wie beispielsweise die persönliche Inaugenscheinnahme, hielten sie jederzeit ein.

Während der bisherigen Pandemiephasen verzeichnet das Jugendamt eine höhere Anzahl von Gefährdungsmeldungen. Auch die Zahl der ambulanten Hilfen stieg aufgrund von Überforderungstendenzen. Steigende Fallzahlen verzeichnet der Kreis Lippe inzwischen auch bei den Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII. Das Jugendamt berichtet vermehrt von Schulängsten, Schulverweigerung und Depressionen.

Ferner weist es darauf hin, dass die pandemiebedingten Einschränkungen die Verselbständigungsarbeit erschwert

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- **Feststellung**
  Der Kreis Lippe macht Kostenerstattungsansprüche regelmäßig umfassend geltend. Eigene Standards hat er hierfür nicht erarbeitet. Er orientiert sich allerdings an der Arbeitshilfe des Landesjugendamtes.

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.

Im **Kreis Lippe** prüft die WiJu zu jedem Hilfefall mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht sie regelmäßig geltend. Hierzu nimmt sie frühzeitig am Hilfeplanprozess teil.[27]

Der Kreis Lippe erhielt 2020 hohe Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer. Sie beziehen sich trotz der frühzeitigen und regelmäßigen Geltendmachung auch auf die Vorjahre. Der verspätete Zahlungseingang beeinflusst den Fehlbetrag HzE im Vergleichsjahr 2020 positiv.[28]

Die Jugendamtsleitung weist darauf hin, dass die Beschäftigten regelmäßig Fortbildungen zur Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit aber auch für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüche besuchen.

Einen eigenen Prozess hat der Kreis Lippe für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zwar nicht modelliert. Die Prüfung jedoch anhand der Arbeitshilfe des Landesjugendamtes.

[27] vgl. 4.5.1.2 „Fallsteuerung“

[28] vgl. 4.7.1 „Fehlebtrag und Einflussfaktoren“

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte eigene Standards für die Geltendmachung erarbeiten. Sie können die effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung unterstützen.

4.5.2 Prozesskontrollen

- Der Kreis Lippe hat im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung diverse prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätskontrollen, aber auch prozessunabhängige Kontrollen etabliert.

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.

Im Jugendamt des **Kreises Lippe** finden verschiedenen prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen statt.

Die Regionalteamleitungen prüfen regelmäßig die Einhaltung der Verfahrensstandards. Auch die Fallvorstellung im fachlich breit aufgestellten HzE-Gremium dient der Qualitätskontrolle.

Darüber hinaus betrachten die Fachgebietsleitungen vierteljährlich ausgesuchte Fälle. Die Auswahl erfolgt über das Auswertungstool der Jugendamtssoftware. Kriterien hierfür sind beispielsweise geänderte Kontonummern oder Namensänderungen.

Um eine zeitnahe und fristgerechte Fallbearbeitung sicherzustellen, schreibt der Kreis seinen Fachkräften vor, die automatisierte Wiedervorlage der Jugendamtssoftware zu nutzen. Wir bewerten dies positiv. Insbesondere vor dem Hintergrund der Vorfälle von Lügde sind rechtzeitige Hilfeplanfortschreibungen von großer Bedeutung.

Eine wichtige Kontrollfunktion hat die örtliche Rechnungsprüfung inne. Sie verfolgt beim Kreis Lippe einen beratenden Ansatz. Dazu betrachtet sie ebenfalls regelmäßig die Einhaltung der Verfahrensstandards.

4.6 Personaleinsatz

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

- Der Kreis Lippe etabliert aktuell im Rahmen des Qualitätsmanagements ein prozessorientiertes Personalbemessungsverfahren im Jugendamt. Aktuell gestaltet sich die Besetzung vakanter Stellen aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels schwierig. Verschiedene Maßnahmen der Kreisverwaltung sollen die Attraktivität der Stellen steigern.

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.

Die Führungskräfte im Jugendamt des **Kreises Lippe** prüfen regelmäßig die Personalausstattung. Sie gehen dabei im ASD von einem Richtwert von 30 Fällen je Vollzeit-Stelle aus. Er beinhaltet auch Meldungen nach § 8a SGB VIII und Inobhutnahmen. Der Kreis implementiert derzeit im Rahmen des Qualitätsmanagements ein prozessorientiertes Personalbemessungsverfahren im Jugendamt. Es berücksichtigt neben dem ASD auch den PKD und die WiJu.

Wir bewerten dies positiv.

Aktuell bestehen keine Stellen-Vakanzen im Jugendamt. Die Jugendamtsleitung berichtet, dass sich die Wiederbesetzung vakanter Stellen in der Vergangenheit durchaus schwierig gestaltete. Eine Ursache stellte der fortschreitende allgemeine Fachkräftemangel dar. Zudem wirkte sich die öffentliche Aufarbeitung des Missbrauchskomplexes von Lügde kurzfristig negativ auf die Attraktivität der Stellen im Jugendamt des Kreises Lippe aus.

Erschwerend auf das Personalrecruiting im ASD wirkt sich auch der Wegfall des verpflichtenden Anerkennungsjahres in NRW aus. Der Kreis Lippe hat darauf mit einem Traineeprogramm für Nachwuchskräfte reagiert. Außerdem bietet er Plätze für ein duales Studium an. Hierzu kooperiert er mit der Fachhochschule Hamm.

Die Attraktivität der Stellen im Kreis Lippe wird unter anderem durch den direkt an das Kreishaus angrenzenden Betriebskindergarten (Kreiselchen) gesteigert. Zudem besteht die Möglichkeit im Home-Office zu arbeiten. Des Weiteren betreibt der Kreis ein attraktives betriebliches Gesundheitsmanagement, inkl. Rabattaktionen in Fitnessstudios.

Um die Beschäftigten in den Regionalstellen zu entlasten, plant der Kreis Lippe eine Erweiterung seiner Dienstwagenflotte. Aktuell stehen jeder Regionalstelle vier Fahrzeuge zur Verfügung. Zukünftig sollen die Fachkräfte auf jeweils sieben Fahrzeuge zurückgreifen können.

Positiv bewerten wir das Qualifizierungskonzept des Jugendamtes. Seit Bekanntwerden des Missbrauchskomplexes sind Fortbildungen zum Thema sexueller Missbrauch für die Fachkräfte verpflichtend. Sie beschäftigen sich mit dem Umgang von Missbrauch und Gewalt, betrachten aber auch Strategien der Täter und die Kommunikation der Opfer.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	24	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	101	84	125	140	178	236	25

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen

Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

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

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.

- Der Kreis Lippe gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit der niedrigsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle im ASD.

Im Vergleichsjahr 2020 sind im Sozialen Dienst des **Kreises Lippe** 25,21 Vollzeit-Stellen besetzt. Demnach ist eine Vollzeit-Stelle für durchschnittlich 24 Hilfeplanfälle zuständig. Damit gehört der Kreis Lippe zu den 25 Prozent der Kreise mit der niedrigsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle.

Bei der Einordnung der Kennzahl in den interkommunalen Vergleich der Kreise ist die sehr ländliche Struktur des Kreises Lippe zu berücksichtigen.[29] Obwohl die Fachkräfte ihren Dienstsitz in den Regionalstellen haben, sind die Fahrzeiten zu den Klienten teilweise sehr lang. Ferner sind die zusätzlichen Beratungen im Hilfeplanverfahren zeitintensiv. Sie unterstützen aber die passgenaue Hilfegewährung. Diese wirkt sich auf Falldichte, Aufwendungen und damit verbunden auch auf den Fehlbetrag entlastend aus.[30]

Auch vor diesem Hintergrund befürwortet die gpaNRW das geplante prozessbezogenen Personalbemessungsverfahren.

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.

[29] vgl. 4.3 „Strukturen“

[30] vgl. 4.7 „Leistungsgewährung“

- Der Kreis Lippe gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Positiv bewertet die gpaNRW die geplante prozessorientierte Personalbemessung für die Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Für die Stellenausstattung der WiJu 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.

In der WiJu des **Kreises Lippe** sind im Vergleichsjahr 2020 insgesamt 6,01 Stellen besetzt. Jede Vollzeit-Stelle bearbeitet durchschnittlich 101 Hilfefälle. Damit gehört der Kreis Lippe zu den 25 Prozent der Kreise mit der niedrigsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle. Noch im Vorjahr waren in der WiJu aufgrund von Langzeiterkrankungen lediglich 4,85 Vollzeit-Stellen besetzt.

Die vergleichsweise niedrige Fallzahl je Vollzeit-Stelle ergibt sich aus der Aufbauorganisation des Jugendamtes. Die WiJu ist im Kreis Lippe, im Gegensatz zu vielen anderen Kreisjugendämtern, dezentral organisiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten in den Regionalstellen.[31] Dies unterstützt eine enge Zusammenarbeit zwischen ASD, PKD und WiJu. Gleichzeitig kann es aber zu einer ungleichmäßigen Fallverteilung zwischen den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommen. Auch die Sicherstellung von Abwesenheitsvertretungen kann sich schwierig gestalten.

Auch die Teilnahme an den Fallberatungen ist sehr personalintensiv. Sie wirkt sich jedoch positiv auf Aufwendungen und Fehlbetrag aus. Wir betrachten diesen Aspekt in den folgenden Kapiteln noch vertiefend.

Der Kreis Lippe beabsichtigt, auch für die WiJu einen Personalrichtwert zu erarbeiten. Die gpaNRW bewertet dieses Vorhaben positiv.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Kreis Lippe verzeichnet 2020 den im interkommunalen Vergleich drittniedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Er profitiert von einer niedrigen Falldichte. 2020 senken allerdings auch hohe Erträge aus Kostenerstattungen für Vorjahre den Fehlbetrag.

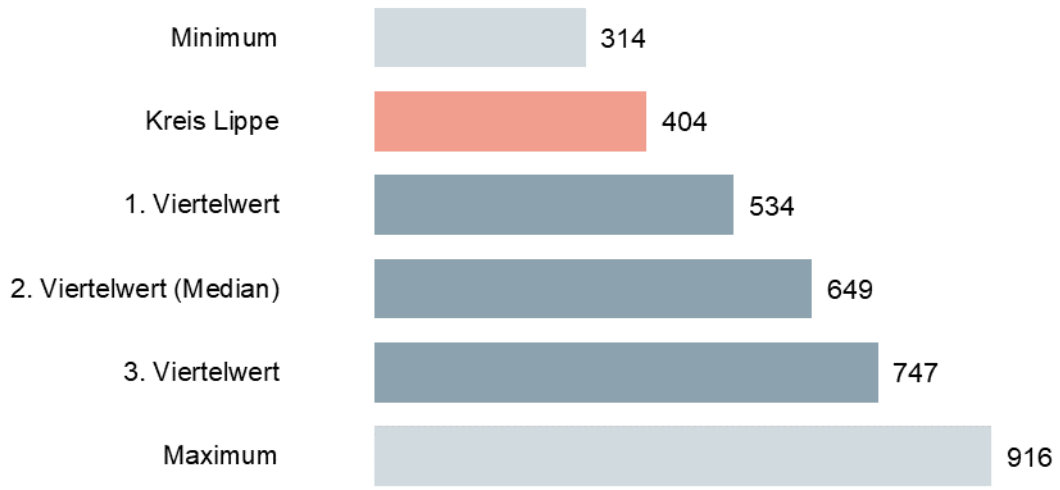
Ein Kreis sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

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

[31] vgl. 4.4.1 „Organisation“

Im **Kreis Lippe** ergibt sich ein Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre von 404 Euro.

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:

Nur zwei Kreise verzeichnen einen noch niedrigeren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als der Kreis Lippe.

Seit 2017 entwickelte der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Kreis Lippe wie folgt:

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

2017	2018	2019	2020
449	480	511	404

Der Fehlbetrag ist zwischen 2017 und 2019 zunächst um 13,8 Prozent gestiegen. Im Jahr 2020 sinkt er jedoch deutlich um 20,9 Prozent. Der Rückgang ist durch die hohen Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer begründet. Sie beziehen sich auch auf die Vorjahre. Nach eigenen Angaben machte das Jugendamtes sie frühzeitig geltend. Wir sind hierauf bereits im Kapitel 4.5.1 „Kostenerstattungen“ eingegangen.

Zudem konnte der Kreis Lippe im Vergleichsjahr 2020 einige Hilfen aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen nicht wie geplant durchführen.

Vor diesem Hintergrund betrachten wir nachfolgend den Fehlbetrag 2019 im interkommunalen Vergleich der Kreise:

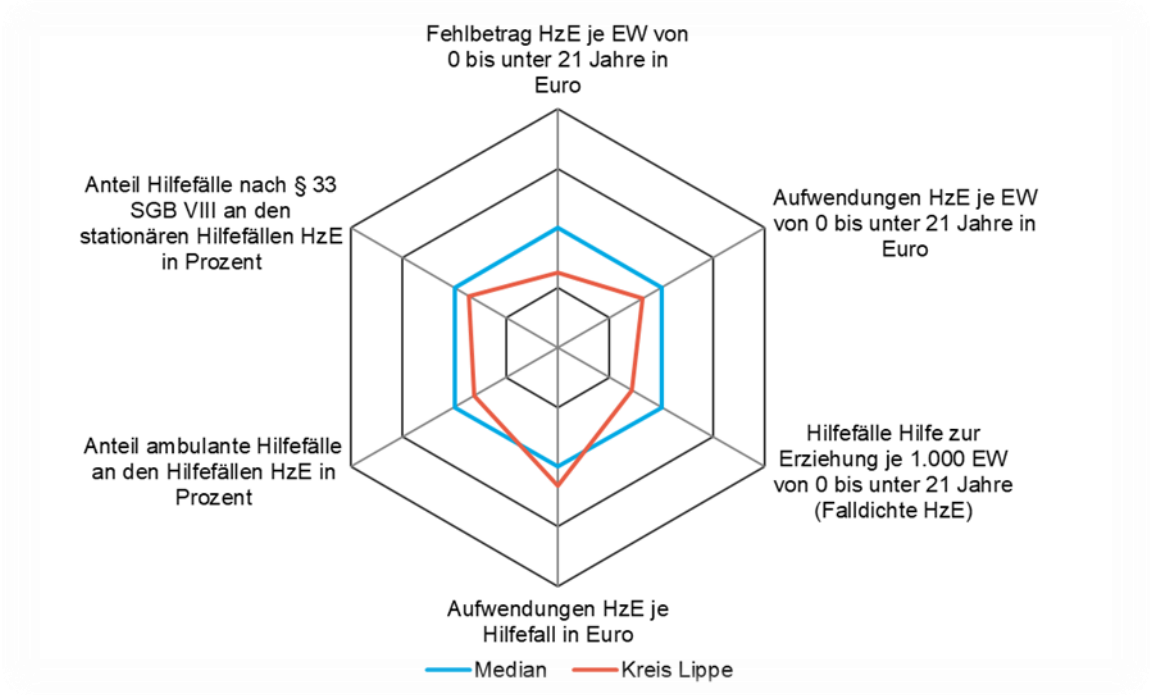
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	511	315	490	603	691	993	27

Auch 2019 verzeichnet der Kreis Lippe einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Er ist im interkommunalen Vergleich der Kreise unterdurchschnittlich.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises im Verhältnis zum Index dar.

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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

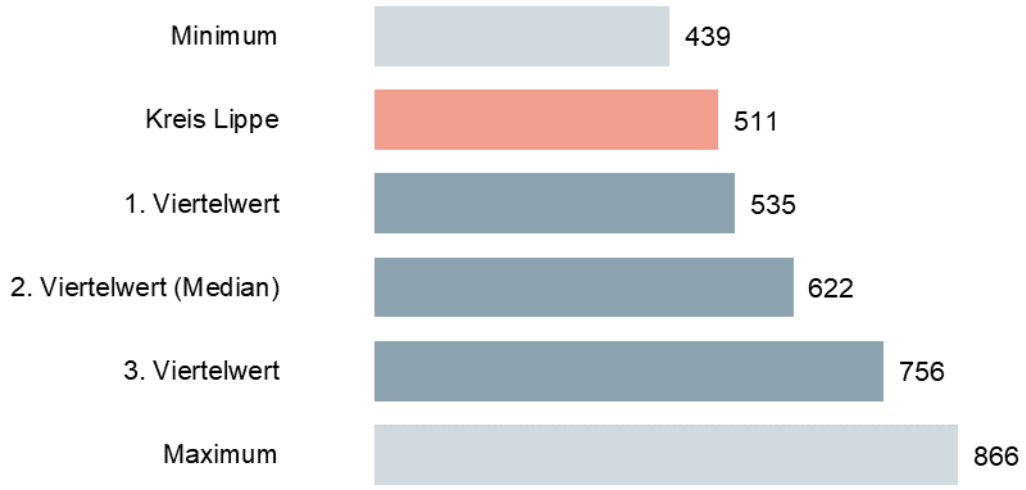
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe des Kreises betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

- **Feststellung**
  Der Kreis Lippe verzeichnet die im interkommunalen Vergleich der Kreise viertniedrigsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Aufgrund eines hohen Anteils kostenintensiverer stationärer Fälle sind die Aufwendungen bei hilfefallbezogener Betrachtung überdurchschnittlich.

Für die Hilfen zur Erziehung wendet der **Kreis Lippe** im Vergleichsjahr 2020 rund 511 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

Aufwendungen 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:

Nur drei Kreise verzeichnen noch niedrigere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Der Kreis Lippe konnte die einwohnerbezogenen Aufwendungen seit 2017 tendenziell senken:

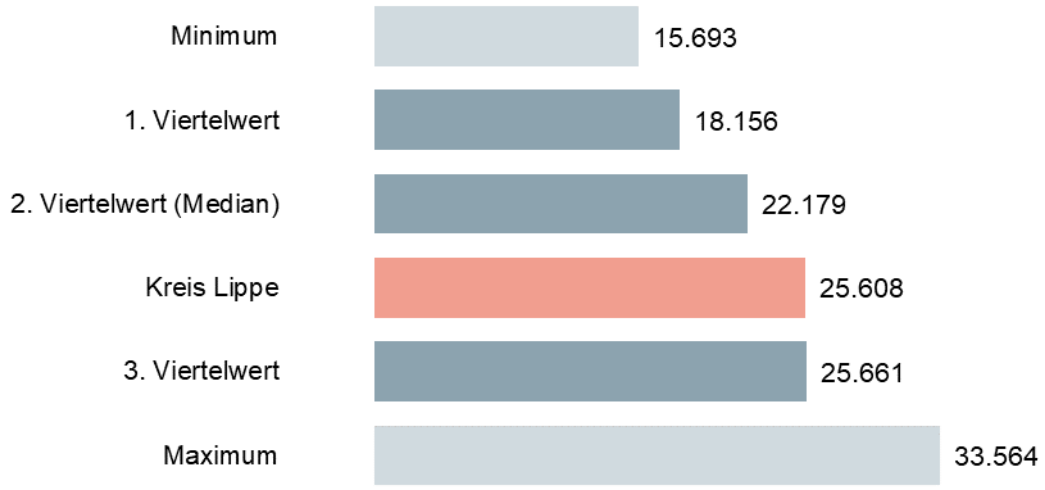
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017-2020

2017	2018	2019	2020
513	499	517	511

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

Im Jahr 2020 bearbeitete das Jugendamt 274,2 ambulante und 333,1 stationäre Hilfefälle. Je Hilfefall wendet der Kreis Lippe rund 25.608 Euro auf. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Der Kreis Lippe verzeichnet überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Er konnte sie seit 2017 ebenfalls senken:

Aufwendungen HzE je Hilfefall 2017-2020

2017	2018	2019	2020
26.491	25.127	26.633	25.608

Zur weiteren Analyse betrachtet die gpaNRW nachfolgend die Aufwendungen für ambulante und stationären Hilfen getrennt:

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.090	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.223	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Der Kreis Lippe erbringt 2020 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von rund 2,3 Mio. Euro. Dies sind unterdurchschnittliche 9.100 Euro je Hilfefall.

Die stationären Aufwendungen belaufen sich auf insgesamt 13,1 Mio. Euro. Dies entspricht 39.200 Euro je Hilfefall. Im interkommunalen Vergleich ist dieser Wert überdurchschnittlich. Die Jugendamtsleitung verweist in Zusammenhang darauf, dass kaum noch Regelangebote zur Verfügung stehen.

Bei mehr als der Hälfte der gesamten Hilfefälle handelt es sich um die teuren stationären Hilfen. Dieser Aspekt hat insgesamt hohe Aufwendungen je Hilfefall zur Folge. Wir gehen hierauf im folgenden Kapitel vertiefend ein.

Eine regelmäßige differenzierte fallbezogene Betrachtung der Aufwendungen nimmt der Kreis Lippe im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten nicht vor.[32] Finanzielle Entwicklungen kann er daher nicht transparent darstellen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte im Rahmen des Finanzcontrollings die hilfeplanbezogenen Aufwendungen regelmäßig auswerten und darstellen. Auch trägerbezogene Auswertungen helfen, die finanziellen Entwicklungen zu bewerten. Der Kreis sollte die Ergebnisse auch im Rahmen von Qualitätsdialogen mit den freien Trägern erörtern.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

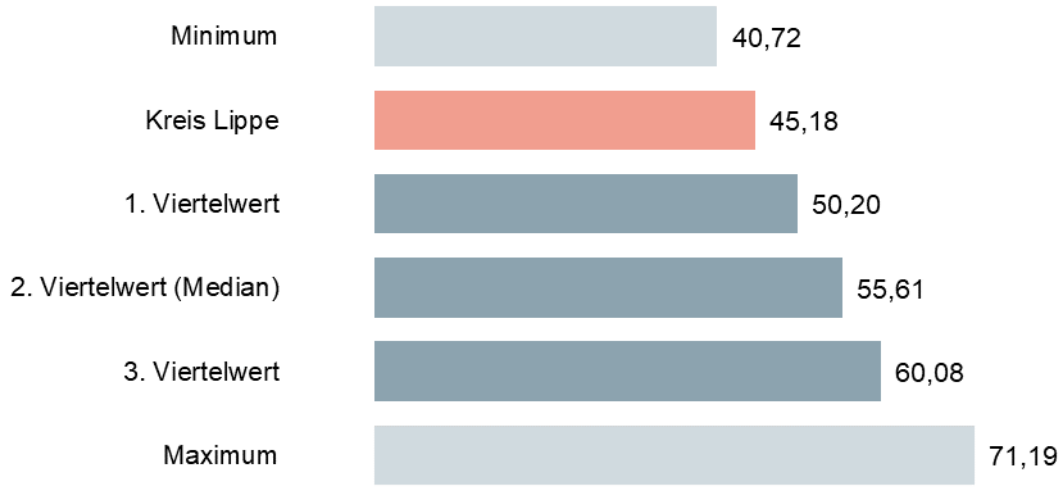
- Der im interkommunalen Vergleich drittniedrigste Anteil ambulanter Hilfefälle belastet grundsätzlich den Fehlbetrag. Allerdings geht er im Kreis Lippe mit generell rückläufigen Fallzahlen einher.

Ambulante Hilfen sind in der Regel kostengünstiger als stationäre Hilfen. Ein hoher Anteil würde sich daher senkend auf den Fehlbetrag auswirken, sofern hierdurch stationäre Hilfen verhindert werden können.

Im **Kreis Lippe** beträgt der Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen HzE rund 45,2 Prozent. In den interkommunalen Vergleich der Kreise ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

[32] vgl. 4.4.3 „Finanzcontrolling“

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



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

In lediglich zwei Kreisen nehmen die ambulanten Hilfefälle einen noch niedrigeren Anteil an den Hilfefällen HzE ein. Grundsätzlich belastet der niedrige Wert den Fehlbetrag.

Ein hoher Anteil von Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge[33] wirkt sich im Kreis Lippe auf die o. g. Kennzahl senkend aus. Für diesen Personenkreis ist eine stationäre Unterbringung in den meisten Fällen alternativlos.

Auch der im Jugendamt des Kreises Lippe verfolgte präventive und beratende Ansatz kann die o. g. Kennzahl beeinflussen. Die Fachkräfte können häufig niederschwellige Angebote außerhalb der Hilfen zur Erziehung installieren. Kostenintensivere stationäre Hilfen kann das Jugendamt hierdurch in der Regel aber nicht verhindern.

Dennoch konnte der Kreis Lippe den Anteil der ambulanten Hilfefälle seit 2017 um 26,8 Prozent steigern:

[33] vgl. 4.7.3 „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“

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

2017	2018	2019	2020
35,64	40,59	40,50	45,18

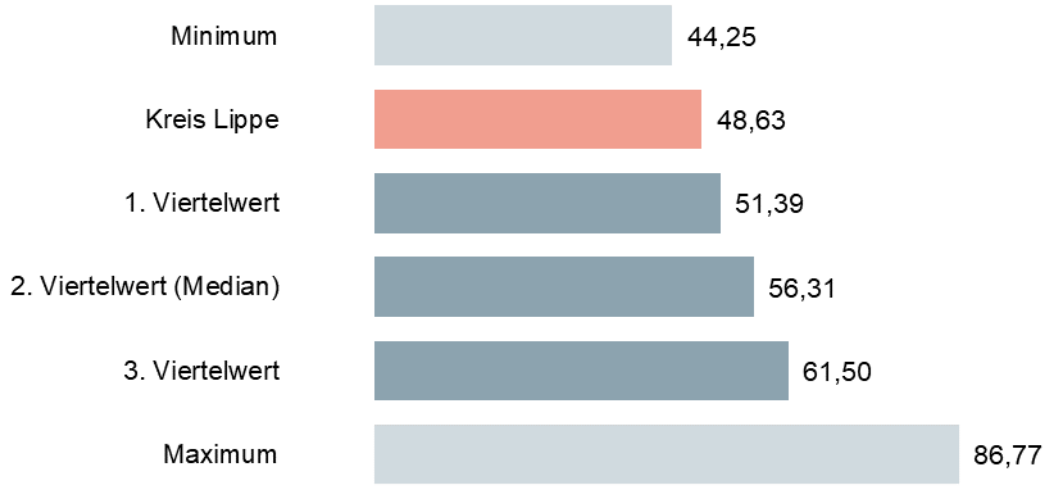
Zusammen mit der niedrigen stationären Falldichte entlastet diese Entwicklung den Fehlbetrag.[34]

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit dem niedrigsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Er belastet den Fehlbetrag.

Der **Kreis Lippe** betreut 2020 durchschnittlich 135,1 Pflegefälle im Rahmen der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII. Ferner leben junge Volljährige in 25,2 Fällen in Pflegefamilien. Bei insgesamt 333,1 stationären Hilfefällen entspricht dies einem Anteil von 48,6 Prozent.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Der Kreis Lippe gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit dem niedrigsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen. Vollzeitpflege ist in der Regel die günstigste stationäre Hilfeart. Daher belastet der niedrige Anteil im Kreis Lippe grundsätzlich den Fehlbetrag.

Das Jugendamt versucht daher Kinder möglichst im Familienverbund unterzubringen. Als Alternative zur Vollzeitpflege versucht der Kreis ältere Kinder und Jugendliche für einen befristeten

[34] vgl. 4.7.1 „Falldichte“

Zeitraum auch in Gastfamilien unterzubringen. Ein entsprechendes Projekt initiierte der Kreis bereits im Jahr 2007.

Seit 2017 hat sich der Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen wie folgte entwickelt:

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2017-2020

2017	2018	2019	2020
45,66	46,78	46,76	48,63

Der Kreis konnte den Anteil der Hilfen nach § 33 SGB VIII seit 2017 zwar steigern. Die Akquise von geeigneten Pflegefamilien gestaltete sich dennoch schwierig. Als Gründe nennt das Jugendamt die Kontaktbeschränkungen während der Corona-Pandemie und den Missbrauchskomplex von Lügde.

Der Kreis wirbt mit Zeitungsanzeigen und Radiospots um Pflegefamilien. Aktuell konnte er so beispielsweise Pflegefamilien für unbegleitet minderjährige Ausländer aus der Ukraine finden.

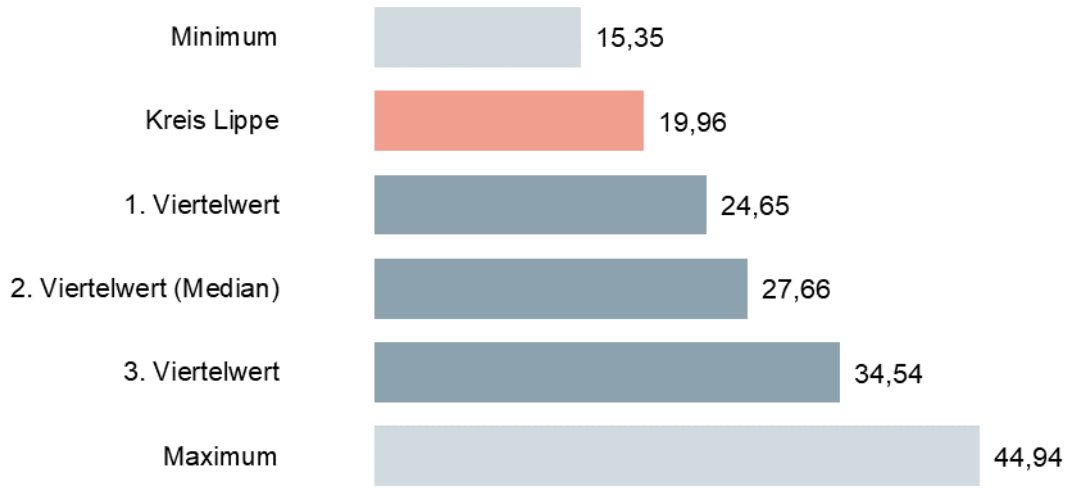
→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte versuchen, den Anteil der Vollzeitpflege bei weiterer Reduzierung der stationären Fälle in Heimerziehung zu steigern.

4.7.1.4 Falldichte HzE

→ Nur drei Kreise verzeichnen eine noch niedrigere Falldichte als der Kreis Lippe. Sie beeinflusst den Fehlbetrag positiv.

Im **Kreis Lippe** beläuft sich die Falldichte HzE auf rund 20,0 Hilfefälle je 1.000 Einwohner.

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:

Nur drei Kreise verzeichnen eine noch niedrigere Falldichte. Sie wirkt sich auf den Fehlbetrag entlastend aus.

Zur weiteren Analyse betrachten wir nachfolgend die ambulanten und stationären Hilfen getrennt:

Falldichten HzE ambulant und HzE stationär 2020

Kennzahl	Kreis Lippe 2020	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung ambulant je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant)	9,02	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung stationär je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär)	10,94	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

Der Kreis Lippe gehört bei den ambulanten Hilfen zu den 25 Prozent der Kreise mit der niedrigsten Falldichte. Die Falldichte bei den stationären Hilfen ist unterdurchschnittlich.

Im Zeitreihenvergleich haben sich die Fallzahlen in den einzelnen Hilfearten seit 2017 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Hilfefälle Kreis Lippe 2017-2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle				
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	41,13	37,76	36,47	41,65
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	16,41	16,37	18,43	23,95
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	77,67	81,00	69,03	84,71

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	13,25	7,88	4,19	3,34
Sozialpädagogische Einzelbetreuung (ambulant) nach § 35 SGB VIII)	0,09	0,18	0,00	0,00
Eingliederungshilfe (ambulant) nach § 35a SGB VIII	48,65	91,57	97,19	104,57
Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige (ambulant) nach § 41 SGB VIII	18,45	15,18	15,72	16,00
ambulante Hilfefälle gesamt	**215,56**	**249,94**	**241,03**	**274,22**
Stationäre Hilfefälle				
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	154,10	145,58	145,07	135,56
Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII	165,17	144,42	137,33	127,01
Eingliederungshilfe (stationär) nach § 35a SGB VIII	3,37	4,40	5,59	5,63
Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige (stationär) nach § 41 SGB VIII	66,85	71,39	66,08	64,51
stationäre Hilfefälle gesamt	**389,49**	**365,79**	**354,07**	**332,71**
Hilfefälle gesamt	**605,14**	**615,73**	**595,10**	**606,93**

Im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämtern konnte der Kreis Lippe die Fallzahlen zwischen 2017 und 2020 auf einem insgesamt konstanten Niveau halten. Auffällig sind insbesondere die rückläufigen Fallzahlen bei den stationären Hilfen. Sie sind seit 2017 um rund 14,6 Prozent gesunken. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Hilfefälle für UMA von 79,4 auf 21,9 Fälle gesunken sind.

Im Gegenzug stiegen die ambulante Hilfe um rund 27,2 Prozent. Signifikant ist der Anstieg der Fallzahlen bei den ambulanten Eingliederungshilfen. Sie haben sich seit 2017 mehr als verdoppelt.

Wir betrachten einzelne Hilfearten in den folgenden Kapiteln genauer.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Bezogen auf die Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der ambulanten Hilfen auf der Sozialen Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII, der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII.

Bei den stationären Hilfearten liegt der Schwerpunkt auf der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII und der Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII. Von allgemeiner Bedeutung sind auch Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

Die gpaNRW betrachtet diese beeinflussenden Hilfen nachfolgend vertiefend.

4.7.2.1 Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII

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

- Der Kreis Lippe verzeichnet bei der sozialen Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall bei einer hohen Falldichte. Er gewährt diese Hilfeart ausschließlich im Rahmen der OGS-Plus-Förderung. Durch dieses Angebot kann das Jugendamt kostenintensivere Hilfen verhindern.

Der **Kreis Lippe** gewährt Hilfen nach § 29 SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 29 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 29 SGB VIII je Hilfefall in Euro	2.737	926	2.022	2.934	5.021	7.960	18
Hilfefälle § 29 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 29 SGB VIII)	1,37	0,00	0,00	0,13	0,88	3,16	27

Der Kreis Lippe verzeichnet bei den Hilfen nach § 29 SGB VIII unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall.

Das Jugendamt betreut vergleichsweise viele Kinder und Jugendliche im Rahmen der sozialen Gruppenarbeit. Der Kreis Lippe gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit der höchsten Falldichte.

Im Vergleichsjahr 2020 gewährt der Kreis Lippe die Hilfen nach § 29 SGB VIII ausschließlich im Rahmen der OGS-Plus-Förderung. Er übernimmt für Anspruchsberechtigte den OGS-Beitrag. Das Angebot beinhaltet eine gesonderte Förderung im Rahmen der OGS-Betreuung und richtet

sich an Kinder mit so deutlichen Verhaltensauffälligkeiten, dass ein Ausschluss aus der OGS droht. Die Hilfe bezieht sich allerdings nicht auf die Diagnosen LRS, Dyskalkulie und ADHS. Außerdem beinhaltet sie keine Sprachförderungen.

Voraussetzung für die OGS-Plus-Förderung ist ein Antrag auf Hilfen zur Erziehung. Er wird ergänzt durch einen Bericht der Schule, der den Hilfebedarf eindeutig definiert und das soziale Umfeld des Kindes beschreibt. In einem persönlichen Gespräch erörtern Jugendamt und OGS-Träger den individuellen Hilfebedarf.

Je OGS-Gruppe (25 Kinder) können bis zu fünf Kinder gefördert werden. Die Förderung erfolgt in einem Rahmen von maximal drei Wochenstunden. Der maximale Förderzeitraum sieht zwei Schuljahre pro Kind vor. Eine Verlängerung ist nur in schriftlich begründeten Einzelfällen möglich.

Durch dieses besondere Angebot kann der Kreis andere kostenintensivere Hilfen, wie beispielsweise die Betreuung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII, verhindern. Im Vergleichsjahr 2020 wendet das Jugendamt die Betreuung in einer Tagesgruppe rund 34.600 Euro je Hilfefall auf.

4.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

- Insbesondere die umfangreichen kollegialen Beratungen zur Gewährung passgenauer Hilfen wirken sich positiv auf die sozialpädagogische Familienhilfe aus. Unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall und eine unterdurchschnittliche Falldichte sind die Folge.

Der **Kreis Lippe** gewährt im Vergleichsjahr 2020 in 84,7 Fällen eine SPFH. Er wendet hierfür 529.000 Euro auf.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.973	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	2,79	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Die Aufwendungen je Hilfefall sind im Kreis Lippe unterdurchschnittlich. Die Falldichte ist vergleichsweise niedrig. Sie ordnet sich unterhalb des 1. Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich der Kreise.

Fachleistungsstunden für die Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen je Fachleistungsstunde in Euro	58,67	51,96	58,54	59,64	69,34	73,64	12
Ambulante Fachleistungsstunden je ambulantem Hilfefall	153	81	143	161	193	270	12

Die Aufwendungen je Fachleistungsstunde sind im interkommunalen Vergleich der Kreise unterdurchschnittlich. Auch die Anzahl der ambulanten Fachleistungsstunden je Hilfefall ist unterdurchschnittlich.

Die Einordnung der Kennzahlen in den interkommunalen ist Folge der guten Fallsteuerung[35]. Der zusätzliche kollegiale Austausch beeinflusst auch die die Betreuungszeiten positiv.

Betreuungszeiten bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	82,98	43,10	54,81	64,00	73,89	87,23	21
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	17,02	12,77	26,11	36,00	45,19	56,90	21

Der Kreis Lippe konnte 2020 rund 83,0 Prozent der Hilfefälle bereits nach bis zu 18 Monaten beenden. Nur ein anderes Jugendamt verzeichnet noch kürzere Betreuungszeiten wie der Kreis Lippe. Die vielen Fälle mit einer kurzen Betreuungsdauer wirken sich begünstigend auf die Falldichte im Rahmen dieser Hilfeart aus.

[35] vgl. 4.51.2 „Fallsteuerung“

Grundsätzlich wirkt sich das Vorgehen des Kreisjugendamtes Lippe entlastend auf den Fehlbetrag 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.

- Im Kreis Lippe sind die Aufwendungen je Hilfefall im Rahmen der Vollzeitpflege leicht unterdurchschnittlich. Nur ein Kreis verzeichnet eine noch niedrigere Falldichte.

Der **Kreis Lippe** gewährt Vollzeitpflege in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.212	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	4,46	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27

Im Rahmen der Vollzeitpflege verzeichnet der Kreis Lippe unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall.

Professionelle Pflegestellen, beispielsweise im Rahmen Westfälischer Pflegefamilien, nimmt er selbst nur bei komplexen Störungsbildern in Anspruch. Im Jahr 2020 handelt es sich in 17,02 Hilfefällen um diese besondere Form der Vollzeitpflege. Hierfür wendet der Kreis rund 499.800 Euro auf. Dies sind 29.400 Euro je Hilfefall. Die Aufwendungen je Hilfefall für normale Pflegefamilien betragen lediglich 15.500 Euro je Hilfefall.

Die Falldichte ist in lediglich einem Kreis noch niedriger als im Kreis Lippe. Im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes des Kreises Lippe hat im Rahmen eines Pflegeverhältnisses ein bundesweit beachteter Missbrauchsfall stattgefunden. Das Jugendamt verweist vor diesem Hintergrund auf eine durchaus vorhandene Verunsicherung bei potentiellen Pflegefamilien.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Durch entsprechende

Auswertungen kann der Kreis daher feststellen, wie viele Pflegefamilien er für andere Jugendämter betreut:

Pflegeverhältnisse mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	45,31	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	59,01	8,63	17,46	25,80	36,38	59,01	22

Der Anteil von Hilfefällen mit Kostenerstattungsanspruch ist mit 45,3 Prozent unterdurchschnittlich.

In keinem anderen Kreisjugendamt ist der Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht so hoch wie im Kreis Lippe. Er muss Kostenerstattungen an andere Jugendämter leisten, da er Kinder außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unterbringt.

Pflegeverhältnisse mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	31,26	37,83	41,48	45,31
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	54,51	58,39	51,01	59,01

Die Entwicklung der beiden Kennzahlen im Zeitreihenvergleich deutet darauf hin, dass im Kreis Lippe vorhandene Pflegefamilien vermehrt durch auswärtige Jugendämter belegt werden. Hierbei handelt es sich häufig um professionelle Pflegestellen.

Im Gegenzug nimmt der Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht tendenziell zu. Demnach bringt der Kreis vermehrt Kinder und Jugendliche außerhalb seines Zuständigkeitsbereiches unter.

Der Kreis Lippe hat einen Pflegekinderdienst eingerichtet. Er ist für die Auswahl der Pflegefamilien und ihre Qualifizierung zuständig. Außerdem berät und betreut er die Pflegefamilien auch während des Pflegeverhältnisses.

4.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

- **Feststellung**
  Der Kreis Lippe profitiert bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII von einer vielfältigen Trägerlandschaft. Sie unterstützt eine heimatnahe und passgenaue Unterbringung. Der Kreis gehört daher zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Belastend wirkt sich allerdings die überdurchschnittliche Falldichte aus.

Der **Kreis Lippe** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	62.586	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	51,14	19,30	33,60	39,08	45,84	65,93	27
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	4,18	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27

Die Aufwendungen für die Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen betragen im Kreis Lippe rund 8,0 Mio. Euro. Sie stellen mit rund 51,4 Prozent die größte Aufwandsposition bei den Hilfen zur Erziehung dar. In mehr als 75 Prozent der Kreise nehmen die Aufwendungen für die Hilfen nach § 34 SGB VIII einen niedrigeren Anteil an den Aufwendungen HzE ein.

Dennoch gehört der Kreis Lippe zu den 25 Prozent die Kreisjugendämter mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Er profitiert im Rahmen der Heimerziehung von einer vielseitigen Trägerstruktur. Sie unterstützt oftmals eine passgenaue und ortsnahe Unterbringung. Niedrige Aufwendungen je Hilfefall sind die Folge.

Belastend wirkt sich hingegen die überdurchschnittliche Falldichte aus. Der Kreis Lippe konnte sie seit 2017 jedoch kontinuierlich senken:

Falldichte Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	5,28	4,66	4,48	4,18

Insbesondere die Fallzahlen für UMA sind im o. g. Zeitraum deutlich gesunken. Im Jahr 2017 betreute das Jugendamt 31,2 UMAs im Rahmen der Heimerziehung. Bei insgesamt 165,2 Hilfefällen entsprach dies einem Anteil von 18,9 Prozent. Im Vergleichsjahr 2020 gewährt das Jugendamt nur noch 4,3 UMAs eine Hilfe nach § 34 SGB VIII. Bei insgesamt 127,0 Hilfefällen entspricht dies einem Anteil von nur noch 3,4 Prozent.

Nach Angaben des Jugendamtes ist die sinkende Falldichte auch durch eine verbesserte Rückführungsarbeit begründet.

Rückführung in die Herkunftsfamilie 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den stationären Hilfefällen in Prozent	16,53	1,08	9,84	15,00	23,63	34,98	17

Im Jahr 2020 konnte der Kreis Lippe 16,53 Prozent der beendeten Hilfefälle in die Herkunftsfamilien zurückführen. Dieser Wert ist interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Oftmals unterstützen die regionalen Unterbringungen die Rückführungsarbeit.

Laut der Dienstanweisung für stationären Maßnahmen berücksichtigen die Fachkräfte bereits bei Beginn der Maßnahmen Rückführungsoptionen. Der Kreis Lippe hat hierzu ein Spezialteam eingerichtet. Das Handbuch für die Sozialen Dienste betrachtet den entsprechenden Prozess näher. Bei den Beratungen wird auch das HzE-Gremium beteiligt. Die gpaNRW bewertet dieses Vorgehen grundsätzlich positiv.

Dennoch sind die Laufzeiten der im Vergleichsjahr 2020 beendeten Hilfefälle vergleichsweise lang:

Verweildauern im Rahmen der Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	20,59	17,24	33,33	46,67	52,17	67,92	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	35,29	0,00	19,33	22,64	28,89	50,00	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	17,65	0,00	9,09	13,21	15,56	29,17	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	26,47	2,86	10,87	15,58	20,83	50,00	21

Rund 20,6 Prozent der 2020 beendeten Hilfen haben eine Verweildauer von bis zu zwölf Monaten. In mehr als 75 Prozent der Kreisjugendämter nehmen die Hilfen mit einer so geringen Verweildauer einen größeren Anteil ein.

Mehr als ein Viertel der im Jahr 2020 im Rahmen der Hilfen nach § 34 SGB VIII beendeten Fälle hatten eine Laufzeit über 36 Monate. Mehr als 75 Prozent der Kreise verzeichnen hier einen niedrigeren Anteil.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte die Verweildauern im Rahmen seiner Controllingmaßnahmen genauer analysieren. Er sollte die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen und die Rückführungsarbeit optimieren.

4.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem

für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.
Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

- **Feststellung**
  Der Kreis Lippe verzeichnet bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII insgesamt zwar unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Insbesondere Integrationshelfer/Schulbegleiter gewinnen aber zunehmend an Bedeutung. Zwar ist ihr Anteil an den ambulanten Eingliederungshilfen im Kreis Lippe unterdurchschnittlich. Allerdings sind die Aufwendungen je Hilfefall hierfür überdurchschnittlich hoch.

Der **Kreis Lippe** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.570	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.922	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	63.739	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	20.298	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	50,84	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Verhältnis abgelehnte ambulante Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	17,21	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)	3,62	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	1,75	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26

Der Kreis Lippe verzeichnet bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Während die stationären Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich sind, ordnen sich die ambulanten Aufwendungen oberhalb des Medians ein.

Landesweit gewannen die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in den vergangenen Jahren an Bedeutung. Insbesondere Unterstützungsleistungen im schulischen Bereich durch Integrationshelfer/Schulbegleitung haben zunehmend an Gewicht gewonnen.

Die Aufwendungen hierfür sind beim Kreis Lippe jedoch überdurchschnittlich hoch.

Zwar berichtet der Kreis Lippe von einer steigenden Zahl von Anträgen auf Integrationshelfer/Schulbegleitung. Sie nehmen allerdings noch einen unterdurchschnittlichen Anteil an den ambulanten Eingliederungshilfen ein. Auch die Falldichte für Integrationshelfer/Schulbegleitung ist unterdurchschnittlich.

Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung 2017 - 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	0,89	1,66	1,98	1,75

Zwischen 2017 und 2019 hat sich die Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung jedoch mehr als verdoppelt. Der leichte Rückgang 2020 kann durch die Corona-Pandemie begründet sein. Nach Angaben der Jugendamtsleitung kam es nach den zeitweisen Schulschließungen inzwischen zu einem weiteren Anstieg der Fallzahlen.[36]

Zahlreiche Jugendämter konnten im Rahmen der Integrationshilfe/Schulbegleitung Aufwendungen durch Poollösungen reduzieren. Auch der Kreis Lippe konnte entsprechende Lösungen

[36] vgl. 4.5.1.2 „Fallsteuerung“

etablieren. Hierzu kooperiert er auch mit den städtischen Jugendämtern. Aufgrund der ländlichen Lage, verbunden mit vergleichsweise kleinen Schulen, konnte er sie bislang aber nicht flächendeckend umsetzen.

Für die Bearbeitung der Anträge auf Eingliederungshilfen hat der Kreis Lippe einen Spezialdienst eingerichtet. Als Vorbereitung auf die sog. große Lösung ist er bereits seit 2015 für alle Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche zuständig.[37]

Für die Antragsbearbeitung hat der Kreis Lippe einen Sollprozess erarbeitet.[38] Die medizinischen/jugendpsychiatrische Notwendigkeit ist anhand entsprechender Stellungnahmen zu belegen. Die Fachkräfte prüfen die Teilhabefähigkeit durch Hausbesuche und Hospitationen im Unterricht. Häufig sind die Voraussetzungen für eine Eingliederungshilfe nicht erfüllt. Im Vergleichsjahr 2020 beläuft sich das Verhältnis abgelehnter ambulanter Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII auf überdurchschnittliche 17,2 Prozent.

Eine regelmäßige differenzierte Betrachtung der Eingliederungshilfen nimmt der Kreis Lippe bislang im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten nicht vor.

→ **Empfehlung**
Vor dem Hintergrund ihrer insgesamt zunehmenden Bedeutung sollte der Kreis Lippe die Eingliederungshilfen im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten gesondert betrachten.

4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe gehört bei den Hilfen für junge Volljährige zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Sie ergeben sich aus einem hohen Anteil stationärer Hilfen.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.210	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.501	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26

[37] vgl. 4.4.1 „Organisation“

[38] vgl. 4.5.1 „Prozess- und Qualitätsstandards“

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	37.339	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	10.203	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	51.584	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)	17,05	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 § 41 SGB VII ambulant)	3,39	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 § 41 SGB VII stationär)	13,66	2,65	8,09	11,01	13,45	21,95	27
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	13,27	4,09	8,56	10,29	12,15	15,99	26
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	19,87	18,97	33,03	44,19	50,52	70,10	27

Der **Kreis Lippe** gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Sowohl die ambulanten Aufwendungen, als auch die stationären Aufwendungen sind in den meisten Kreisen höher als im Kreis Lippe. Bei differenzierter Betrachtungen sind die Aufwendungen für die Heimerziehung in interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Im Rahmen der Vollzeitpflege verzeichnet der Kreis Lippe sogar die im interkommunalen Vergleich der Kreise niedrigsten Aufwendungen.

Belastend wirkt sich allerdings der geringe Anteil ambulanter Hilfen aus. Er beträgt lediglich 19,9 Prozent. In nur einem Kreis nehmen die ambulanten Hilfen nach § 41 SGB VIII einen noch niedrigeren Anteil ein.

Die Falldichte ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Bei den stationären Hilfen für junge Volljährige gehört der Kreis Lippe allerdings zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Falldichte.

Insbesondere die in der Regel stationär untergebrachten ehemaligen unbegleiteten minderjährigen Ausländer beeinflussen inzwischen vermehrt die Hilfen nach § 41 SGB VIII. Wir betrachten sie im folgenden Kapitel.

Der Kreis Lippe hat zwischen 2016 und 2019 am Modellprojekt „Hilfe zur Selbständigkeit – gelingende Übergänge gestalten“ des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe teilgenommen. Im Rahmen dieses Projektes erarbeitete er ein Übergangs- und Verselbständigungskonzept. Es betrachtet insbesondere die Schnittstellen zwischen den einzelnen Rechtskreisen. Die Projektpartner erarbeiteten folgende Prozesse:

- Verselbständigung aus stationärer Jugendhilfe,
- Umzug in eine eigene Wohnung
- Umgang mit Krisen.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten, dass die Verselbständigung einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren in Anspruch nimmt. Im Rahmen des Verselbständigungsprozesses bringt der Kreis Lippe die jungen Volljährigen auch in Wohngemeinschaften und Probeapartments unter.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte die Verselbständigungsarbeit eng im Rahmen des Fachcontrollings begleiten. Nur so kann er die Prozesse evaluieren und ggf. weiter optimieren.

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 Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer nehmen einen überdurchschnittlichen Anteil an den Hilfen zur Erziehung ein. Sie beeinflussen insbesondere den Anteil der ambulanten Hilfefälle. Inzwischen wirken sie sich auch vermehrt auf die Hilfen für junge Volljährige aus.

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

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	39.412	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	4,94	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	0,99	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Der **Kreis Lippe** verzeichnet überdurchschnittliche Aufwendungen für UMA.

Aufgrund der unterdurchschnittlichen Falldichte nehmen die Hilfen für UMA aber einen überdurchschnittlichen Anteil an den gesamten Hilfen zur Erziehung ein. Aufgrund ihrer vorwiegend stationären Unterbringungen beeinflussen sie auch die Kennzahl „Anteil ambulante Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE“.[39]

Inzwischen sind viele ehemalige UMA volljährig. Sie erhalten daher häufig Hilfen nach § 41 SGB VIII.

Hilfen für junge Volljährige für unbegleitete minderjährige Ausländer nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für UMA an den ambulanten Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	50,50	0,00	12,43	19,60	28,19	50,50	25
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	26,60	0,00	13,56	22,38	28,58	45,25	24

In keinem anderen Kreis nehmen die ambulanten Hilfen für ehemalige UMA einen so hohen Anteil an den Hilfen für junge Volljährige ein wie im Kreis Lippe. Auch ihr Anteil an den stationären Hilfefällen ist überdurchschnittlich.

Die Jugendamtsleitung berichtet, dass sie im Frühjahr 2022 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aus der Ukraine vermehrt in Pflegefamilien unterbringen konnte.

Seit Sommer 2022 steigen die Fallzahlen auch im Kreis Lippe insgesamt wieder stark an.

[39] vgl. 4.7.1.2 „Anteil ambulanter Hilfefälle“

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Dem Jugendamt des Kreises Lippe sind die sozialen Strukturen durch statistische Auswertungen bekannt. Mit dem sozialräumlichen Präventionsmonitoring für die Stadt Horn-Bad Meinberg konnte der Kreis ein Instrument zur Evaluation der vorzufindenden Lebenswirklichkeiten etablieren.	140	E1	Der Kreis Lippe sollte das sozialräumliche Präventionsmonitoring sukzessive auf alle Kommunen in seinem Zuständigkeitsbereich ausweiten. Bereits vorhandene Ergebnisse sollte er regelmäßig evaluieren. Sie können das Jugendamt bei strategischen Überlegungen unterstützen.	141
F2	Der Kreis Lippe hält verschiedene präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben vor. Die Onlinedarstellung von Präventionsangeboten im Familienportal beschränkt sich auf die Frühen Hilfen.	142	E2	Der Kreis Lippe sollte alle vorhandenen präventiven Angebote übersichtlich auf seiner Homepage darstellen. Hierdurch könnte er die Zielgruppe schnell und unkompliziert informieren und damit die Akzeptanz der Angebote weiter steigern.	143
Organisation und Steuerung					
F3	Kreis Lippe sind durch das selbstentwickelte Auswertungstool zur Jugendamtssoftware sehr gute Grundlagen für ein umfassendes Finanzcontrolling vorhanden. Positiv bewerten wir das neu eingeführte Verfahren zur Identifizierung finanzieller Risiken. Außerhalb der Vergleichsringarbeit nutzt der Kreis bislang keine aussagekräftigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren kann die Steuerung der Hilfen zur Erziehung erschweren.	146	E3.1	Der Kreis Lippe sollte die Pflege und Weiterentwicklung des Auswertungstools personell langfristig sicherstellen. Hierdurch kann er frühzeitig und individuell auf Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung reagieren und seine Controllingtätigkeiten anpassen.	147
			E3.2	Um die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung transparent darstellen zu können, sollte der Kreis Lippe seine Kennzahlen auch in den regelmäßigen Controllingberichten darstellen. Er sollte dabei auch die einzelnen Hilfearten differenziert betrachten.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Kreis Lippe misst die Qualität der Hilfen zur Erziehung anhand eines Scoring-Verfahrens. Er bereitet die Ergebnisse allerdings nicht transparent auf.	148	E4	Der Kreis Lippe sollte auch die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.	149
Verfahrensstandards					
F5	Nach Kenntnisnahme des Missbrauchskomplexes von Lügde überarbeitete der Kreis Lippe sämtliche Prozesse der sozialen Dienste. Er stellt sie inzwischen übersichtlich in einem Handbuch dar. Allerdings sind bei der Fallbearbeitung auch verschiedene Dienstanweisungen zu beachten. Die Darstellung in unterschiedlichen Dokumenten kann schnell unübersichtlich wirken.	149	E5	Der Kreis Lippe sollte in seinem Handbuch auf weitere Regelungen und Dokumente verlinken. Hierdurch kann er eine effektive und effiziente Fallbearbeitung unterstützen.	150
F6	Der Kreis Lippe macht Kostenerstattungsansprüche regelmäßig umfassend geltend. Eigene Standards hat er hierfür nicht erarbeitet. Er orientiert sich allerdings an der Arbeitshilfe des Landesjugendamtes.	154	E6	Der Kreis Lippe sollte eigene Standards für die Geltendmachung erarbeiten. Sie können die effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung unterstützen.	155
Leistungsgewährung					
F7	Der Kreis Lippe verzeichnet die im interkommunalen Vergleich der Kreise viertniedrigsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Aufgrund eines hohen Anteils kostenintensiverer stationärer Fälle sind die Aufwendungen bei hilfefallbezogener Betrachtung überdurchschnittlich.	161	E7	Der Kreis Lippe sollte im Rahmen des Finanzcontrollings die hilfeplanbezogenen Aufwendungen regelmäßig auswerten und darstellen. Auch trägerbezogene Auswertungen helfen, die finanziellen Entwicklungen zu bewerten. Der Kreis sollte die Ergebnisse auch im Rahmen von Qualitätsdialogen mit den freien Trägern erörtern.	164
F8	Der Kreis Lippe gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit dem niedrigsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Er belastet den Fehlbetrag.	166	E8	Der Kreis Lippe sollte versuchen, den Anteil der Vollzeitpflege bei weiterer Reduzierung der stationären Fälle in Heimerziehung zu steigern.	167
F9	Der Kreis Lippe profitiert bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII von einer vielfältigen Trägerlandschaft. Sie unterstützt eine heimatnahe und passgenaue Unterbringung. Der Kreis gehört daher zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Belastend wirkt sich allerdings die überdurchschnittliche Falldichte aus.	175	E9	Der Kreis Lippe sollte die Verweildauern im Rahmen seiner Controllingmaßnahmen genauer analysieren. Er sollte die so gewonnenen Erkenntnisse nutzen und die Rückführungsarbeit optimieren.	177

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Der Kreis Lippe verzeichnet bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII insgesamt zwar unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Insbesondere Integrationshelfer/Schulbegleiter gewinnen aber zunehmend an Bedeutung. Zwar ist ihr Anteil an den ambulanten Eingliederungshilfen im Kreis Lippe unterdurchschnittlich. Allerdings sind die Aufwendungen je Hilfefall hierfür überdurchschnittlich hoch.	178	E10	Vor dem Hintergrund ihrer insgesamt zunehmenden Bedeutung sollte der Kreis Lippe die Eingliederungshilfen im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten gesondert betrachten.	180
F11	Der Kreis Lippe gehört bei den Hilfen für junge Volljährige zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Sie ergeben sich aus einem hohen Anteil stationärer Hilfen.	180	E11	Der Kreis Lippe sollte die Verselbständigungsarbeit eng im Rahmen des Fachcontrollings begleiten. Nur so kann er die Prozesse evaluieren und ggf. weiter optimieren.	182

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	145.102	144.823	144.133	143.529
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	25.976	25.868	25.769	25.689
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	31.258	31.002	30.654	30.411

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	16.030.712	15.471.594	15.613.529	15.308.502
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	513	499	517	511
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	26.491	25.127	26.633	25.608
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	1.625.438	1.845.595	2.024.309	2.258.634
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.537	7.384.	9.377	9.090

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	36.985	37.251	38.380	39.223
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	14.405.274	13.625.999	13.589.220	13.049.868
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	19,36	19,86	19,41	19,96
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	35,64	40,59	40,50	45,18
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	45,66	46,78	46,76	48,63

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Hilfefälle	0	0	0	0
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	403.420	449.978	405.216	529.015
Hilfefälle	77,67	81,00	69,03	84,71
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	373.131	239.324	140.125	115.663
Hilfefälle	13,25	7,88	4,19	3,34
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.678.470	2.509.040	2.357.135	2.333.265

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle	154,10	145,58	145,07	135,56
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	9.052.159	8.260.433	8.231.357	7.949.028
Hilfefälle	165,17	144,42	137,33	127,01
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	855	1.798	0	0
Hilfefälle	0,09	0,18	0,00	0,00
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	781.018	1.237.297	1.583.170	1.605.559
Hilfefälle	52,02	95,97	97,19	104,57
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	2.514.478	2.602.937	2.687.503	2.512.736
Hilfefälle	85,30	86,57	81,80	80,51
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	16,15	16,86	16,75	17,05
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	3.303.606	2.294.213	1.629.568	1.181.951
Hilfefälle	85,93	64,75	41,91	29,99

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

Hilfe zur Pflege

Die Hilfe zur Pflege ist zunehmend geprägt vom **demografischen Wandel** und den grundlegenden gesetzlichen Änderungen in den letzten Jahren. Der Kreis Lippe hat im Vergleich zu den anderen Kreisen schon jetzt einen hohen Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern über 80 Jahren und damit viele Einwohner und Einwohnerinnen mit einem hohen Pflegerisiko. Zeitgleich gibt es im Kreis Lippe vergleichsweise wenig potenzielle Pflegepersonen zwischen 45 bis unter 65 Jahre. Der Anteil an potenziell pflegebedürftigen Personen wird nach den Prognosen von IT.NRW zukünftig noch weiter steigen und zeitgleich die Anzahl potenzieller Pflegepersonen weiter abnehmen. Zusätzlich steigt das Risiko von Versorgungsengpässen durch den Fachkräftemangel im Pflegesektor. Aufgrund der soziostrukturellen Rahmenbedingungen können außerdem schon jetzt viele Pflegebedürftige im Kreis Lippe die Pflege nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegekasse sicherstellen. Das belastet den Kreis bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgung. Der Kreis Lippe berücksichtigt die strukturellen Gegebenheiten bereits in seinen Planungen. Eine strategische und integrierte Sozialplanung gibt es allerdings noch nicht.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale **Pflegeplanung**. Dieser kommt damit eine wichtige Bedeutung zu. Die örtliche Pflegebedarfsplanung des Kreises Lippe zeigt die Versorgungsstruktur auf, bewertet diese und formuliert Handlungsbedarfe. Der Kreis Lippe hat sich außerdem für eine verbindliche Pflegebedarfsplanung in der vollstationären Pflege entschieden und nutzt diese als Steuerungsinstrument. Außerdem sind die für die Pflegeplanung relevanten Akteure in Lippe gut vernetzt. Die Pflegeinfrastruktur ist im Kreisgebiet nach den Darstellungen des Fachbereichs 500 gut ausgeprägt. Das belegen auch die Ergebnisse im interkommunalen Vergleich. Im Bereich der Tages- und solitären Kurzzeitpflege gibt es allerdings noch Potenziale für weitere Angebote.

Wenn die steigenden Pflegebedarfe nicht gedeckt werden können, wird das auch zu steigenden **Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege** führen. Die Transferaufwendungen Hilfe zur

Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant sind im Kreis Lippe aktuell unterdurchschnittlich. Diese werden zunehmend von den Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften geprägt. Aufgrund der vergleichsweise hohen Kosten für die Pflege in ambulanten Wohngemeinschaften ist die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in diesen Einrichtungen derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Der Kreis Lippe erzielt trotz hoher und weiter steigender Fallzahlen im interkommunalen Vergleich aber ein gutes Ergebnis bei den auf die Leistungsbezieher bezogenen Aufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant. Das ist nach den Angaben des Kreises insbesondere auf die mit den Anbietern getroffenen Vereinbarungen zurückzuführen.

Die Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Pflege durch die Gewährung von Leistungszuschlägen durch die Pflegeversicherung ab dem 01. Januar 2022 führt aktuell zu einer Entlastung der Sozialhilfeträger. Der Entlastung der Pflegebedürftigen und damit auch der Sozialhilfeträger stehen allerdings auch neue Belastungen durch die Verbesserungen im Personalbereich gegenüber. Zusätzlich hat das Angehörigenentlastungsgesetz dazu geführt, dass die Refinanzierungsmöglichkeiten der Kreise stark eingeschränkt wurden. Auch beim Kreis Lippe sind die **Erträge** in der Folge stark zurückgegangen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW[40]),
- 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

[40] Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den Kreisen in NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

5.3 Demografische Entwicklung

→ Der Kreis Lippe hat aufgrund seiner Einwohnerstruktur belastende Rahmenbedingungen für die Hilfe zur Pflege. Die bedarfsgerechte und wirtschaftliche pflegerische Versorgung wird den Kreis auch in Zukunft vor Herausforderungen stellen.

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe bezieht die strukturellen Rahmenbedingungen in seine Planungen ein. Eine strategische und integrierte Sozialplanung gibt es noch nicht.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2020[41]

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	29,62	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	14,97	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	7,68	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Der **Kreis Lippe** gehört in 2020 zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Anteilen an Einwohnerinnen und Einwohnern ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung. Mit zunehmenden Alter steigt das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Gerade die Altersgruppe ab 80 Jahren hat erfahrungsgemäß einen hohen Unterstützungs- und Pflegebedarf und damit ein hohes Pflegerisiko. Laut dem Pflege-Thermometer 2018 besteht beispielsweise das größte Risiko der Pflegebedürftigkeit für Frauen, die über 90 Jahre sind.[42] Der Kreis Lippe stellt im Pflegebedarfsplan ebenfalls fest, dass die Altersgruppe der 85- bis 90-Jährigen die Gruppe mit den höchsten Fallzahlen in der stationären Pflege darstellt.[43] Eine zunehmende Alterung in der Bevölkerung bedeutet folglich auch einen erhöhten Bedarf an (vor-)pflegerischen Angeboten. Wenn die Pflegebedürftigen ihren pflegerischen Bedarf nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung decken können, führt das außerdem zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Im Kreis Lippe ist gleichzeitig der Anteil an Einwohnern und Einwohnerinnen von 45 bis unter 65 Jahre sehr niedrig. Die Mehrheit der Kreise im interkommunalen Vergleich hat höhere Anteile an Einwohnerinnen und Einwohnern in dieser Altersgruppe. Die Zahl an potenziellen Pflegepersonen wie Angehörige, Nachbarn, usw. ist damit vergleichsweise gering. Es besteht die Gefahr von Versorgungslücken durch zu wenige Pflegepersonen bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an Pflegeleistungen. Inwieweit die Pflegebedürftigen im Kreis Lippe die Pflege tatsächlich aus eigenen Mitteln sicherstellen können, wird im Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent näher betrachtet.

Gemäß den Prognosen von IT.NRW wird die Bevölkerung des Kreises Lippe in der Altersgruppe der über 65-Jährigen von 2018 bis 2040 um rund 30 Prozent zunehmen. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner von 18 bis unter 65 wird zeitgleich um rund 20 Prozent sinken.[44] Der Bedarf an Pflegeleistungen wird in Lippe somit weiter steigen und parallel dazu die

[41] Stand zum 31.12.2019; Quelle: IT.NRW

[42] Vgl. Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e. v., Pflegethermometer 2018, Seite 21 (https://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/Pflege_Thermometer_2018.pdf)

[43] Pflegebedarfsplanung Lippe, Verbindliche Pflegebedarfsplanung des Kreises Lippe für die Jahre 2021-2023

[44] IT.NRW - Kommunalprofil Kreis Lippe (https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/l05766.pdf)

Anzahl potenzieller Pflegepersonen weiter abnehmen. Die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit wird in der Folge vielfach nicht mehr sichergestellt sein. Auf diese Entwicklung nehmen neben der Altersstruktur verschärfend auch die oben genannten Veränderungen in den familiären Strukturen Einfluss. Außerdem steigt das Risiko von Versorgungsengpässen, wenn der Pflegebedarf aufgrund des zunehmenden Fachkräftemangels im Pflegesektor nicht durch kommerzielle Anbieter gedeckt werden kann. Nicht zuletzt werden die steigenden Pflegebedarfe und die fehlende häusliche Unterstützung auch zu höheren Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege führen.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklungen wird die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege und deren Finanzierung den Kreis Lippe in den nächsten Jahren vor weitere Herausforderungen stellen. Der Kreis sollte deshalb Prognosen zum zukünftigen Pflegebedarf vornehmen und, sofern notwendig und möglich, Steuerungsmaßnahmen einleiten. Viele Faktoren in der Hilfe zur Pflege sind nur bedingt steuerbar, z. B. Bevölkerungsentwicklung, soziostrukturelle Rahmenbedingungen und gesetzliche Entwicklungen. Der Fokus liegt deshalb insbesondere auf präventiven vorpflegerischen Angeboten und Maßnahmen. Der Kreis Lippe bezieht die strukturellen Gegebenheiten bereits in die Pflegebedarfsplanung[45] ein. Diese zeigt die pflegerischen Angebote und Versorgungslücken im Kreisgebiet auf. Die statistischen Grundlagen stellt die eigene Statistikstelle[46] zur Verfügung. Diese soll kommunale Planungen und Entscheidungen durch beispielsweise Bevölkerungs-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Gesundheitsdaten unterstützen. Der Kreis Lippe greift die strukturellen Rahmenbedingungen auch im Vorwort zum Zukunftskonzept Lippe 2025[47] auf. In diesem Konzept hat der Kreis Ziele und Handlungsfelder für die nächsten Jahre definiert, um unter anderem der Bevölkerungsentwicklung erfolgreich zu begegnen. Das Zukunftskonzept wird aktuell überarbeitet. Die bedarfsgerechte pflegerische Versorgung wird nach den Aussagen des Fachbereichs 500 Soziales und Integration aufgrund der zunehmenden Bedeutung zukünftig ein Leitziel des Kreises im Zukunftskonzept Lippe 2030. Der Kreis Lippe stellt sich somit auf die durch den demographischen Wandel bevorstehenden Veränderungen ein und berücksichtigt diese in seinen Planungen. Auf die Steuerung des Kreises geht das Kapitel 5.6 Steuerung und Controlling noch näher ein.

Eine Sozialplanung gibt es beim Kreis Lippe allerdings noch nicht. Nach den Angaben des Fachbereichs 500 ist eine Implementierung im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Zukunftskonzepts aber geplant. Ziel von Sozialplanung ist es, Teilhabechancen zu erhöhen und gleichwertige Lebensverhältnisse vor Ort herzustellen. Mit einer strategischen und integrierten Sozialplanung kann eine Kommune soziale Entwicklungen sowie sich abzeichnende Problemlagen frühzeitig erkennen und geeignete Gegenmaßnahmen entwickeln.[48] Sie ist damit Steuerungsunterstützung für Politik und Verwaltung bei der bedarfsgerechten, sozialräumlichen Weiterentwicklung von sozialer Infrastruktur. Zu den von Sozialplanung umfassten Themenfeldern gehören z. B. Altenhilfe und Armut. Sozialplanung kann damit auch der Armutsprävention und

[45] Kreis Lippe - Pflegebedarfsplan (2021-05-20-Pflegebedarfsplan-2021-2023.pdf (kreis-lippe.de))

[46] Kreis Lippe - Statistikstelle des Kreises Lippe (https://www.kreis-lippe.de/kreis-lippe/verwaltung-und-service/buergerservice/kreisverwaltung/statistikstelle.php)

[47] Kreis Lippe - Zukunftskonzept Lippe 2025 (https://www.zukunftskonzept-lippe.de/)

[48] Vgl. Sozialplanung als Instrument der Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Eine Strukturanalyse in den Städten und Kreisen.; Seite 6; Herausgeber: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Armutsfolgenbekämpfung, gerade auch im Alter, dienen. Vor diesem Hintergrund stellt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS) über den Projektaufruf „Zusammen im Quartier – Sozialplanung initiieren, weiterentwickeln und stärken“ Fördermittel für die Initiierung und den Ausbau integrierter, strategischer Sozialplanungsprozesse für die Jahre 2022 bis 2024 zur Verfügung.[49]

Oftmals findet eine Sozialplanung bei den kreisangehörigen Kommunen statt. Allerdings können gerade kleine kreisangehörige Kommunen das Thema Sozialplanung zumeist nicht allein vollumfänglich besetzen. Im Kreis Lippe gibt es überwiegend kleine kreisangehörige Kommunen. Dem Kreis kommt damit eine zentrale Rolle als Planungsinstanz zu. Der Kreis Lippe kann an dieser Stelle somit eine Bündelungs- und Koordinierungsfunktion übernehmen und damit die kreisweite Vernetzung der Kommunen, freien Trägern und ehrenamtlichen Initiativen sichern.[50]

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte wie geplant eine strategische und integrierte Sozialplanung aufbauen.

Nach den Aussagen des Fachbereichs 500 zeichnet den Kreis Lippe neben der dargestellten Einwohner- auch eine besondere Anbieterstruktur aus. Unter anderem betreibt der Kreis Lippe vier eigene Pflegeeinrichtungen[51]. Außerdem gibt es einen großen Träger für Eingliederungshilfe im Kreisgebiet. Der Kreis Lippe hat damit nach eigenen Angaben eine gute Angebotsstruktur, die auch eine Vielzahl von Beratungsangeboten umfasst. Eine Analyse der Pflegeinfrastruktur erfolgt im Kapitel 5.6.1.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

→ Der Kreis Lippe hat in 2020 einen Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Einwohner und Einwohnerin ab 65 Jahre von 374 Euro. Der Fehlbetrag ist seit 2017 kontinuierlich gestiegen.

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis und Organisationsstruktur in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Der **Kreis Lippe** hat beispielsweise eine eigene Pflege- und Wohnberatung und setzt eigenes Personal in den Pflegestützpunkten sowie für das Quartiersmanagement ein. Außerdem finanziert der Kreis psychosoziale Beratung zur Stabilisierung einer häuslichen Pflegesituation und einen Senioreninformationsdienst. Eine Delegation von Aufgaben der Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen gibt es in Lippe nicht. Die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege wird somit vollständig von eigenen Fachkräften übernommen. Außerdem sind in den zugrunde gelegten Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege auch Leistungen nach dem Dritten Kapitel SGB XII in Einrichtungen (Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen) enthalten. Diese Leistungen

[49] https://www.mags.nrw/armutsbekaempfung-und-sozialplanung

[50] Vgl. Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen.; Seite 76; Herausgeber: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

[51] Kreis Lippe - Pflegeeinrichtungen (https://www.kse-lippe.de/)

gehören nicht zu dem von der gpaNRW definierten Produkt Hilfe zur Pflege. Der Kreis konnte zu der Höhe dieser Aufwendungen aber keine belastbaren Daten liefern.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020

Kennzahl	Kreis Lippe
Fehlbetrag HzP je EW ab 65 Jahre in Euro	374

Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte „050201 Ambulante pflegerische Versorgung“, „050202 Teil- und vollstationäre pflegerische Versorgung“ und „050101 Heimaufsicht“ des Haushaltsplans des Kreises Lippe gleichzusetzen. Soweit möglich hat der Fachbereich 500 des Kreises Lippe die ordentlichen Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW aufbereitet und zusammengestellt. Der Kreis hat Daten für die Jahre 2017 bis 2020 zur Verfügung gestellt.

Belastend auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege wirken insbesondere die Transferaufwendungen. Die Transferaufwendungen gesamt für Hilfe zur Pflege belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 14,3 Mio. Euro. Davon entfallen rund zwölf Mio. Euro auf die stationäre Hilfe zur Pflege.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge einer Kommune. Hierzu zählen für die Hilfe zur Pflege z. B. die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung sowie Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Diese belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 137.000 Euro.

Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je EW ab 65 Jahre in Euro

2017	2018	2019	2020
321	334	357	374

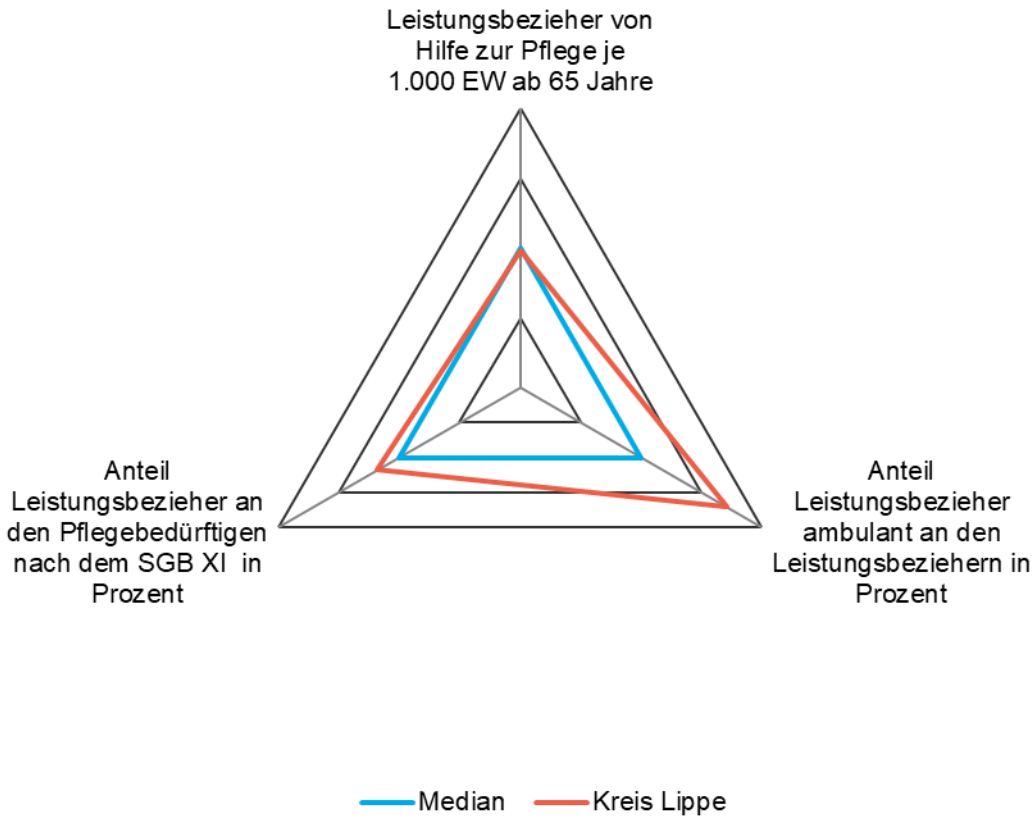
Der Fehlbetrag ist von 2017 bis 2020 um rund 17 Prozent gestiegen. Diese Entwicklung lässt sich zum einen auf gestiegene ordentliche Aufwendungen und zum anderen auf gesunkene ordentliche Erträge zurückführen. Weitere Analysen zu den Aufwendungen und Erträge für Hilfe zur Pflege folgen im Berichtsverlauf.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



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

Die in den nachfolgenden Kapiteln beschriebenen Faktoren haben nicht nur Einfluss auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl „Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher“ wird beispielsweise maßgeblich von der Kennzahl „Ambulante Quote“ beeinflusst. Die Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregeltes Hilfeverfahren, unterstützt durch Pflegefachkräfte.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal.
- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.

- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Zusätzlich haben auch gesetzlichen Änderungen Einfluss auf den Fehlbetrag. In den letzten Jahren zählen hierzu beispielsweise:

- die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III von 2015 bis 2017,
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020 und
- die Einführung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung in 2022.

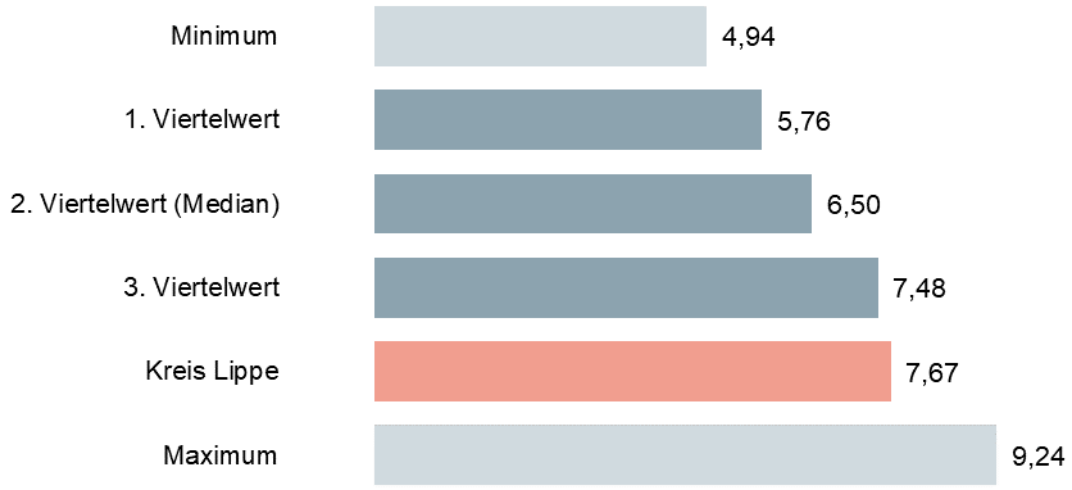
Diese haben teilweise zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Teilweise hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

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

→ Der Kreis Lippe hat in 2020 einen sehr hohen Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Das belastet den Kreis bei der Sicherstellung und Finanzierung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen52 nach dem SGB XI in Prozent 2020



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

Der Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI ist im **Kreis Lippe** sehr hoch. Inwieweit nicht-pflegeversicherte Leistungsbezieher das Ergebnis des Kreises beeinflussen, ist nicht bekannt. Es ist aber davon auszugehen, dass dieser Personenkreis aufgrund der grundsätzlichen Versicherungspflicht nur eine untergeordnete Rolle spielt. Der Kreis Lippe gehört damit zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Anteilen an Leistungsbeziehern nach dem SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Im Kreis Lippe können folglich vergleichsweise viele pflegebedürftige Menschen die Pflege nicht durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung decken.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sowie Pflegewohngeld nach dem APG NRW in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises ab. Indikatoren hierfür sind beispielsweise die Anzahl der Bezieher von existenzsichernden Leistungen und wirtschaftliche Strukturmerkmale, wie die Kaufkraft der Einwohner. Der Kreis Lippe hat eine sehr hohe SGB II-Quote und auch die Anzahl der Bezieher von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen nach dem 4. Kapitel SGB XII steigt stetig an. Von 2017 bis 2020 hat die Zahl dieser Leistungsbezieher um rund 16 Prozent zugenommen[53]. Gerade dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf Hilfe zur Pflege angewiesen sein, weil das

[52] Pflegebedürftige lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

[53] Statistik über die Empfänger von Grundsicherung, Stand: 04.05.2022

Einkommen und Vermögen nicht zur Deckung der Pflegekosten ausreicht. Auch bei den wirtschaftlichen Strukturen zeigen sich im Kreis Lippe ausschließlich negative Abweichungen von den Durchschnittswerten aller Kreise. Die allgemeinen Deckungsmittel und die Kaufkraft sind beispielsweise niedriger als bei drei Vierteln der Kreise. Der hohe Anteil an Leistungsbeziehern SGB XII im Kreis Lippe ist somit auch auf die soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises zurückzuführen.

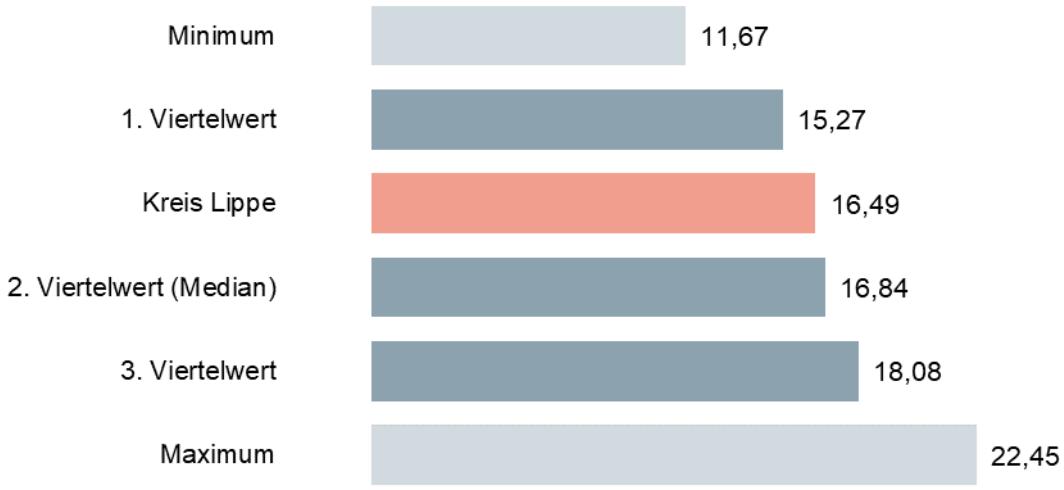
Insgesamt ist der Kreis Lippe folglich strukturell nicht nur durch eine hohe Zahl von (potenziellen) Pflegebedürftigen belastet[54], sondern zusätzlich auch durch einen hohen Anteil an Leistungsbeziehern innerhalb dieses Personenkreises. Das kann sich unter anderem negativ auf die Leistungsdichte auswirken. Diese wird deshalb im nächsten Kapitel näher untersucht.

5.4.2.2 Leistungsdichte

- Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre ist im Kreis Lippe unterdurchschnittlich**.**

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



[54] s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

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

Der **Kreis Lippe** hat in 2020 eine unterdurchschnittliche Leistungsdichte und gehört damit zu der Hälfte der Kreise mit den niedrigeren einwohnerbezogenen Fallzahlen. In der letzten Prüfung Hilfe zur Pflege durch die gpaNRW lag die Leistungsdichte im Jahr 2009 bei 15,37.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,12	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	13,37	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Differenziert nach ambulanter und stationärer Hilfegewährung hat der Kreis Lippe sehr viele Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben eine niedrigere Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant. Dieses Ergebnis korrespondiert mit der sehr hohen ambulanten Quote.[55] Im stationären Bereich gehört der Kreis Lippe zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Fallzahlen für Hilfe zur Pflege stationär.

Die Leistungsdichte wird insbesondere durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Bevölkerungsstruktur,
- soziostrukturelle Rahmenbedingungen,
- gesetzliche Entwicklungen,
- Kosten der Pflege und
- Steuerungsleistungen des Kreises.

[55] s. Kapitel 5.4.2.4 Ambulante Quote

Wie zuvor bereits ausgeführt lebt im Kreis Lippe ein hoher Anteil an älteren Menschen, die potenziell pflegebedürftig sind.[56] Außerdem hat der Kreis belastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen. Tatsächlich können vergleichsweise viele Pflegebedürftige ihren pflegerischen Bedarf nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung decken.[57] Der Kreis erzielt bei der Leistungsdichte dennoch ein gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich. Auf die Steuerung der Hilfe zur Pflege durch den Kreis wird im weiteren Berichtsverlauf noch eingegangen.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Lippe hat trotz einer hohen Anzahl von Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften unterdurchschnittliche Aufwendungen für Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant.

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.

Beim **Kreis Lippe** sind in den Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege stationär Aufwendungen enthalten, die nicht zu dem von der gpaNRW definierten Produkt Hilfe zur Pflege gehören.[58] Der Kreis Lippe konnte die Höhe dieser Aufwendungen für das Vergleichsjahr 2020 nicht valide beziffern. Das Ergebnis des Kreises ist deshalb bei der nachfolgenden Kennzahl nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Nachrichtlich wird das Ergebnis der anderen Kreise dargestellt.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020

Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	9.679	10.752	11.233	11.972	13.136	25

Unter Berücksichtigung der produktfremden Aufwendungen ergeben sich für den Kreis Lippe Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege von 11.216 Euro je Leistungsbezieher. Der Kreis würde damit ein unterdurchschnittliches Ergebnis im interkommunalen Vergleich erzielen. Die höheren Aufwendungen, die nicht der Produktdefinition entsprechen, beeinflussen die Kennzahl grundsätzlich negativ.

[56] s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

[57] s. Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

[58] s. Kapitel 5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	9.207	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	k.A.	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Differenziert nach ambulanten und stationären Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege gehört der Kreis Lippe bei den ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher ambulant zu den 50 Prozent der Kreise mit den niedrigeren fallbezogenen Aufwendungen. Innerhalb der ambulanten Hilfen zur Pflege ist unter anderem die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften sehr kostenintensiv. Diese ist in einigen Fällen mit den Aufwendungen für eine vollstationäre Unterbringung gleichzusetzen. Ein hoher Anteil an Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften wirkt sich somit belastend auf die Aufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant aus. Nach den Angaben des Fachbereichs 500 wohnen in 2020 rund 57 Prozent der Leistungsbezieher von ambulanter Hilfe zur Pflege im Kreis Lippe in einer Wohngemeinschaft. Im Vergleich zu anderen Kreisen hat der Kreis Lippe damit bereit jetzt einen hohen Anteil an Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften. Das wirkt sich grundsätzlich negativ auf die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant aus.

Entwicklung der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant

2017	2018	2019	2020
1.856.607	1.855.894	1.853.966	2.263.341

Die gesetzlichen Änderungen ab 2017 haben zu höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung geführt. In der Folge sind die ambulanten Transferaufwendungen vielfach zunächst gesunken. Diese Entwicklung zeigt sich auch beim Kreis Lippe. Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant sind von 2017 bis 2019 zunächst gesunken. Seit 2020 steigen die Aufwendungen aber wieder. Das lässt sich insbesondere auf den seit ein paar Jahren stark zunehmenden Anteil an Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften zurückführen. Die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften ist derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Trotz der hohen und weiter steigenden Quote an Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften erzielt der Kreis Lippe im interkommunalen Vergleich ein gutes Ergebnis bei den auf die Leistungsbezieher bezogenen Aufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant. Der Kreis führt dies insbesondere auf die mit den Anbietern geschlossenen Vereinbarungen zurück. Der Kreis Lippe hat eigene Rahmenbedingungen für neue/potentielle Anbieter von Wohngemeinschaften geschaffen. Diese sind Basis für die Vereinbarungen nach § 75 SGB XII. Der Kreis sorgt nach eigenen Aussagen durch die Vereinbarungen dafür, dass die Aufwendungen für diese Form der ambulanten Hilfe zur Pflege die Aufwendungen für eine vollstationäre Dauerpflege nicht übersteigen. Die oben

dargestellten Ergebnisse bestätigen das. Die Aufwendungen für die ambulanten Wohngemeinschaften weist der Kreis zur besseren Steuerung separat im Haushaltsplan aus.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Tatsächlich ist die Mehrheit der Wohngemeinschaften aber anbieterverantwortet. Das ist auch im Kreis Lippe der Fall. Zum Stichtag 31. Dezember 2020 gibt es im Kreis Lippe 38 anbieterverantwortete Wohngemeinschaften und nur zwei Wohngemeinschaften in Selbstverantwortung. 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 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 Transferaufwendungen ergibt sich unter Berücksichtigung der produktfremden Aufwendungen ein Ergebnis von 11.685 Euro je Leistungsbezieher stationär. Dieses Ergebnis wäre im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Ohne die Leistungen nach dem Dritten Kapitel SGB XII sind die stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher aber tatsächlich noch etwas niedriger. Die Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungseinheitlichen Eigenanteil (EEE). Der durchschnittliche EEE der Kreise in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) liegt mit Stand 01. Juli 2021 bei 947 Euro. Der EEE im Kreis Lippe ist mit rund 851 Euro unterdurchschnittlich. Auch die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind in Lippe unterdurchschnittlich. Insgesamt beträgt die durchschnittliche monatliche Zuzahlung für eine vollstationäre Unterbringung im Kreis Lippe 1.867 Euro. Der Durchschnitt aller Kreise liegt bei 1.976 Euro.[59] Das Preisniveau der Einrichtungen im Kreis Lippe ist somit vergleichsweise niedrig. Das wirkt sich entlastend auf die v. g. Kennzahl aus, weil in der Regel die Mehrheit der Leistungsbezieher in einer Pflegeeinrichtung im Kreisgebiet gepflegt wird. Belastend wirken sich dagegen die bereits dargestellten soziostrukturellen Rahmenbedingungen aus. Aufgrund der vermutlich geringeren Einkommenseinsätze der Leistungsbezieher ist davon auszugehen, dass der Kreis Lippe vergleichsweise hohe Zuzahlungen zu leisten hat.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung wurden gesetzliche Änderungen zur Reform der Pflegeversicherung verabschiedet. Hierzu zählen unter anderem die Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Pflege durch die Gewährung von Leistungszuschlägen durch die Pflegeversicherung ab dem 01. Januar 2022. Diese Entlas-

[59] siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI zum Stichtag 01.07.2021; Ziffer 1. Auswertung für den Bereich des LWL zum Stichtag 01.7.2021; Herausgeber: Landschaftsverband Westfalen-Lippe

tung der Pflegebedürftigen bei den pflegebedingten Aufwendungen führt auch bei den Sozialhilfeträgern zu einer Entlastung bei den Aufwendungen für die stationäre Hilfe zur Pflege. Der Kreis Lippe rechnet mit Einsparungen in Höhe von rund 2 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2022. Allerdings müssen alle ambulanten und stationären Anbieter in der Pflege ihren Beschäftigten ab dem 01. September 2022 eine Entlohnung in Höhe eines Tarifvertrages oder einer kirchlichen Arbeitsrechtsregelung zahlen. Der Entlastung der Pflegebedürftigen und damit auch der Sozialhilfeträger stehen damit auch neue Belastungen durch die Verbesserungen im Personalbereich gegenüber. Inwieweit sich also über das Jahr 2022 hinaus tatsächlich eine Reduzierung der stationären Aufwendungen Hilfe zur Pflege ergibt, bleibt somit abzuwarten.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegewohngeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegewohngeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro	7.601	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegewohngeld je EW ab 65 Jahre in Euro	123	77,78	115	127	142	173	30

Die Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld sind im Kreis Lippe überdurchschnittlich. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen für Pflegewohngeld sind dagegen leicht unterdurchschnittlich. Das hängt auch mit dem sehr hohen Anteil an Einwohnern und Einwohnerinnen über 80 Jahren im Kreis Lippe zusammen.[60] Die Höhe des Pflegewohngeldes ist durch die Kreise aufgrund gesetzlicher Vorgaben nur sehr eingeschränkt steuerbar. Die ambulanten Versorgungsmöglichkeiten spielen hier erneut eine wichtige Rolle. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegewohngeld insgesamt.

Im Kreis Lippe gibt es aktuell drei Pflegeeinrichtungen, die keinen Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW haben. Bei zwei Einrichtungen ist der Anspruch aufgrund der fehlenden Umsetzung von baulichen Pflichtmaßnahmen entfallen. Aktuell besteht eine Ausnahmegenehmigung der WTG-Behörde zum Weiterbetrieb bis zum 31. Juli 2023. Eine Einrichtung wurde ohne Bedarfsbestätigung in Betrieb genommen. Aufgrund der verbindlichen Pflegebedarfsplanung besteht hier ebenfalls kein Anspruch auf die Gewährung von Pflegewohngeld.[61] Der Kreis

[60] s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

[61] s. a. Kapitel 5.6.1 Pflegeinfrastruktur

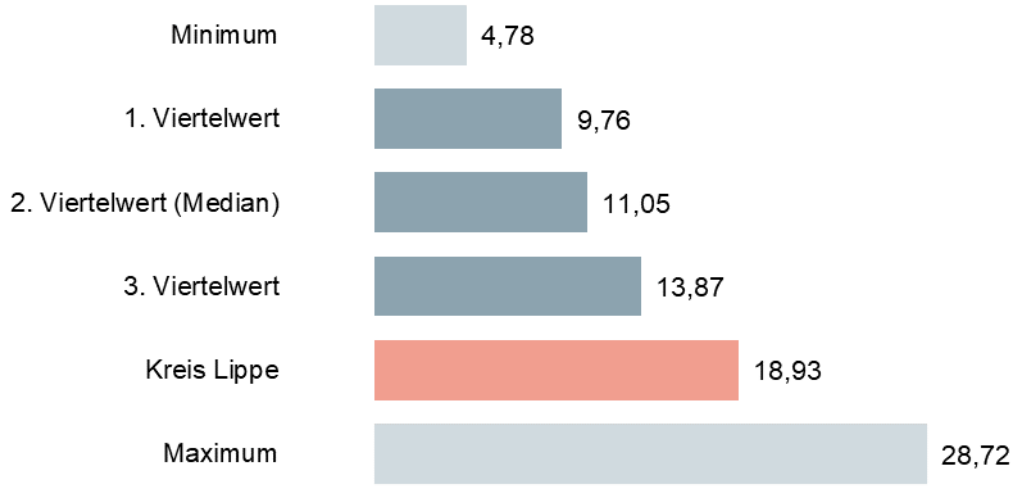
übernimmt in diesen Einrichtungen die gesondert berechenbaren Investitionskosten auf Basis einer Vereinbarung nach § 75 SGB XII aus Mitteln der Sozialhilfe. Diese Aufwendungen sind somit in den Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege stationär enthalten. Nach den Angaben des Fachbereichs waren in 2020 rund vier Prozent der Leistungsbezieher in vollstationärer Dauerpflege von dieser Regelung betroffen. Die Verschiebung der Übernahme von Investitionskosten in die Sozialhilfe ist aktuell somit noch gering. Allerdings rechnet der Kreis Lippe mit steigenden Fallzahlen, wenn der Bestandsschutz für die Investitionskostenberechnung von Mieteinrichtungen ausläuft.

5.4.2.4 Ambulante Quote

- Der Kreis Lippe hat eine sehr hohe ambulante Quote. Der längere Verbleib der Pflegebedürftigen in der Häuslichkeit und damit der Grundsatz „ambulant vor stationär“ stehen im Fokus des Kreises.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020



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

Grundsätzlich ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Leistungsdichte erstrebenswert. Zum einem wird damit dem Vorrang ambulanter Hilfeleistungen aus § 13 Abs. 1 S. 2 SGB XII Rechnung getragen und zum anderen sind stationäre Hilfen in der Regel

kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege auswirken. Der Kreis Lippe gehört in 2020 zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten ambulanten Quoten.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote aber kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des Kreises und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. In 2009 ist noch eine ambulante Quote von 29,3 Prozent erreicht worden. Trotzdem ist eine umfassende Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung ein wichtiger Faktor für eine hohe ambulante Quote. Dazu zählen ein gutes Angebot an Maßnahmen im vorpflegerischen (z. B. Begegnungsstätten) und vorstationären Bereich (z. B. ambulante Pflegedienste, Seniorenwohnen, Tages-/Nachtpflege, Betreutes Wohnen) sowie eine durch Pflegefachkräfte unterstützte Beratung und Sachbearbeitung. Der Kreis Lippe lebt nach eigenen Aussagen schon seit vielen Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Dies spiegelt sich auch in den Produktzielen im Haushaltsplan 2022 wider. Der Kreis hat z. B. im Produkt 050202 Teil- und vollstationäre Versorgung das Ziel „Vermeidung der Heimaufnahme durch Ausbau ambulanter Maßnahmen“ formuliert. Außerdem hat der Kreis bereits 2012 ein Fallmanagement eingerichtet, um die Heimbetreuungsbedürftigkeit bei der damaligen sogenannten „Pflegestufe 0“ zu überprüfen und ggfs. alternative Betreuungsangebote aufzuzeigen und zu installieren. Auch im Zusammenhang mit den Pflegestärkungsgesetzen II und III hat der Fachbereich 500 das Fallmanagement und damit die Einzelfallsteuerung angepasst und intensiviert. Dabei greift der Kreis auf die fachliche Expertise von eigenen Pflegefachkräften zurück. Die Pflegefachkräfte haben unter anderem die Überleitung der ehemaligen Pflegestufe in den neuen Pflegegrad in allen Fällen überprüft. Bei der stationären Hilfe zur Pflege führt der Kreis außerdem die Überprüfung der Heimnotwendigkeit fort. Die Pflegefachkräfte führen diese bei allen Fällen unterhalb oder einem festgestellten Pflegegrad 2 durch. Der Einsatz von Pflegefachkräften für die Pflege- und Wohnberatung sowie Unterstützung der Leistungssachbearbeitung wird im weiteren Berichtsverlauf noch detaillierter thematisiert. Analysen zur Pflegeinfrastruktur folgen im Kapitel 5.6.1.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Lippe konnte die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Erträgen nicht trennen. Die differenzierte Analyse der Entwicklung im Betrachtungszeitraum sowie der Vergleich mit den anderen Kreisen sind deshalb nicht möglich.

Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt

worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Der **Kreis Lippe** konnte bei den Erträgen aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen nicht zwischen den beiden Ertragsarten unterscheiden. Insgesamt hat der Kreis Lippe in 2020 Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen von 137.380 Euro erzielt. Daraus ergibt sich ein Ertrag von 106 Euro je Leistungsbezieher. Die gpaNRW stellt nachfolgend die validen Ergebnisse der anderen Kreise nachrichtlich dar:

Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	k.A.	11,43	60,79	109	148	337	23
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro	k.A.	20,94	85,02	147	231	539	21

Entwicklung der Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP in Euro

2017	2018	2019	2020
280.700	389.637	455.839	137.380

Die Erträge des Kreises Lippe aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen sind im Betrachtungszeitraum um rund 51 Prozent gesunken. Von 2017 bis 2019 sind die Erträge noch um rund 62 Prozent gestiegen. Das hängt nach den Angaben des Fachbereichs 500 insbesondere mit massiven Bearbeitungsrückständen zusammen, die in den Jahren 2018 und 2019 aufgearbeitet wurden. Von 2019 auf 2020 haben sich die seit dem 01. Januar 2020 geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Heranziehung zu Unterhaltsleistungen unmittelbar ausgewirkt. Die Erträge sind um rund 70 Prozent zurückgegangen. Aufgrund der fehlenden Differenzierung kann allerdings keine Aussage dazu getroffen werden, inwieweit Schwankungen bei den Erträgen aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen die dargestellte Entwicklung beeinflussen.

Die Unterhaltsheranziehung sowie die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen erfordern in der Sachbearbeitung ein hohes fachliches Know-How. Der Kreis muss organisatorisch sicherstellen, dass eine optimale Aufgabenerfüllung gewährleistet ist. Der Kreis Lippe setzt für die Verfolgung der Unterhaltsansprüche eine spezialisierte Fachkraft ein. Auch für die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüche ist eine spezialisierte Fachkraft zuständig. Unkomplizierte Fälle bearbeiten die Fachkräfte der Leistungssachbearbeitung

selbst, bei allen anderen Vorgängen werden sie von der spezialisierten Fachkraft unterstützt. Wie die Aufgaben der Hilfe zur Pflege insgesamt organisiert sind und das Personal eingesetzt wird, betrachten wir vertieft im nächsten Kapitel.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage zur effektiven Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei den Verfahrensstandards.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Das Aufgabengebiet der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ist im **Kreis Lippe** organisatorisch dem Fachbereich 500 Soziales und Integration und damit dem Vorstand III zugeordnet. Der Fachbereich 500 untergliedert sich in folgende Fachgebiete und Teams:

- Fachgebiet 501 – Soziales
    - Team 501.1 – Existenzsicherung
    - Team 501.2 – Heimaufsicht, Schwerbehindertenangelegenheiten
- Fachgebiet 502 – Pflege und Betreuung
    - Team 502.1 – Ambulante Pflege
    - Team 502.2 – Stationäre Pflege
- Fachgebiet 503 – Integration
    - Team 503.1 – Kommunale Integration
    - Team 503.2 – Servicestelle Einwanderungsmanagement.

Alle Fachkräfte sind zentral im Kreishaus des Kreises Lippe in Detmold untergebracht. Stellenbeschreibungen für die Fachkräfte liegen vor. Die Fachkräfte für die Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege (Team 502.1 und Team 502.2) haben in der Regel homogene Arbeitsplätze. Das bedeutet, dass die Fachkräfte ausschließlich ambulante oder stationäre Hilfe zur Pflege inklusive Pflegewohngeld bearbeiten. Aufgrund von Vertretungsregelungen gibt es zum Teil aber auch Misch-Arbeitsplätze. Hier bearbeiten die Fachkräfte Aufgaben aus beiden Bereichen. Die vom Kreis angebotene Pflege- und Wohnberatung ist im Team 502.1 Ambulante Pflege integriert. Die organisatorische Zusammenfassung stellt eine enge Verzahnung von Beratung und Leistungsgewährung sicher. Für die Unterhaltsheranziehung, die Verfolgung von privatrechtlichen Ansprüchen und den Kostenersatz durch Erben setzt der Kreis spezialisierte Fachkräfte ein. Diese sind dem Fachgebiet 501 zugeordnet.

Dienstanweisungen und Vordrucke unterstützen die Arbeitsprozesse in der Leistungssachbearbeitung. In regelmäßigen Dienstbesprechungen werden unter anderem gesetzliche Änderungen und daraus resultierende Anpassungen der Arbeitsabläufe besprochen. Der Teilnehmerkreis wird dabei individuell nach Bedarf festgelegt. Die Ergebnisse werden in Form eines Protokolls allen Fachkräften zur Verfügung gestellt. Ggfs. führt der Fachbereich auch hausinterne Schulungen, z. B. zum Thema Einkommens- und Vermögenseinsatz durch.

Schriftliche Prozessbeschreibungen für die Leistungssachbearbeitung gibt es aber bislang nicht. Auch die Schnittstellenprozesse zu bspw. der Unterhaltssachbearbeitung sind aktuell nicht schriftlich definiert. Prozessbeschreibungen sind grundsätzlich hilfreich, um einen einheitlichen Ablauf der sachlichen und zeitlichen Arbeitsschritte sowie die rechtzeitige Beteiligung von weiteren Personen/Institutionen sicherzustellen. Für eine effektive und effiziente Fallbearbeitung ist es deshalb sinnvoll, die einzelnen Prozesse detailliert zu beschreiben und mit Fristen, Zuständigkeiten sowie zu verwendenden Arbeitsmitteln zu hinterlegen. Ergänzende visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie zu beachtende Fristen, verbessern. Sie machen das Verfahren außerdem transparenter und erleichtern neuen Fachkräften die Orientierung. Entsprechende Verfahrensstandards geben somit Sicherheit in den Abläufen und helfen außerdem bei der Durchführung von Prozesskontrollen.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet alle Behörden alle relevanten Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Das bedeutet, dass insbesondere die Beantragung von Leistungen zukünftig online erfolgen kann. Hierfür müssen auch die Antragsprozesse im Fachbereich 500 beschrieben und anschließend digitalisiert werden. Wie dargestellt gibt es bislang keine Prozessbeschreibungen für den Bereich Hilfe zur Pflege. Es ist daher auch im Kontext OZG sinnvoll, alle vorhandenen Prozesse in der Hilfe zur Pflege zu definieren, zu analysieren, ggfs. organisatorisch zu optimieren und anschließend technisch umzusetzen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte Prozessbeschreibungen für die Arbeitsabläufe im Bereich Hilfe zur Pflege erstellen und als Grundlage für die Umsetzung des OZG nutzen.

Der Kreis Lippe hat für die Einarbeitung von neuen Fachkräften im Bereich Hilfe zur Pflege einen Einführungsleitfaden entwickelt. Dieser enthält zunächst allgemeine organisatorische Vorgaben zu beispielsweise vorbereitenden Maßnahmen wie der Einrichtung eines Arbeitsplatzes und der Benennung von Einarbeitungspaten. Diese sind für die fachliche Einarbeitung der neuen Fachkraft zuständig. Anhand eines groben Zeitplans hat der Fachbereich definiert, welche Tätigkeiten von den neuen Fachkräften zu erlernen sind. Außerdem legt der Leitfaden fest, welche Pflichtfortbildungen es gibt. In regelmäßigen Abständen gibt es außerdem Feedbackgespräche mit der Teamleitung. Der Fachbereich 500 hat damit den Rahmen für eine gute und einheitliche Einarbeitung geschaffen. Prozessbeschreibungen könnten die fachliche Einarbeitung von neuen Beschäftigten sinnvoll unterstützen.

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Die Vordruckverwaltung wird aber noch nicht genutzt. Eine elektronische Akte gibt es bislang ebenfalls nicht.

Generell sollte eine Fachsoftware die Arbeit unterstützen und einheitliche Verfahrensweisen sichern. Der Kreis Lippe setzt für die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege eine solche Fachsoftware ein. Diese kann von den Fachkräften auch im Homeoffice genutzt werden. Die Möglichkeit der Homeoffice-Tätigkeit hat der Kreis Lippe aufgrund der Corona-Pandemie ausgeweitet. Über die Fachsoftware erzeugen die Fachkräfte unter anderem auch die Bewilligungsbescheide. Die Vordruckverwaltung der Software wird allerdings noch nicht genutzt. Die bereits vorhandenen Vordrucke hat der Fachbereich bislang nicht eingepflegt. Die Erzeugung der Vordrucke aus der Fachsoftware könnte die Arbeitsprozesse noch verbessern. Falldaten, z. B. zur Person, Adressen, etc. könnten direkt aus dem Fall in die Vordrucke übernommen werden. Die manuelle Erfassung würde damit entfallen. Das würde den zeitlichen Aufwand sowie Übertragungsfehler minimieren.

Eine elektronische Aktenführung gibt es beim Kreis Lippe ebenfalls noch nicht. Die Aktenführung erfolgt deshalb im Wesentlichen noch in Papierform und liegt in der Verantwortung der fallzuständigen Fachkraft. Laut den Angaben des Fachbereichs 500 gibt es für die Einführung der elektronischen Akte ein zentrales Projektteam bei der hauseigenen IT. In einigen Bereichen der Kreisverwaltung, z. B. dem Jobcenter, wurde bereits auf eine elektronische Akte umgestellt. Einen konkreten Zeitplan für die Umsetzung im Fachbereich 500 gibt es noch nicht. Eine digitale Aktenführung kann die Effizienz bei der Fallbearbeitung steigern, Vertretungsmöglichkeiten optimieren und die Datenlage sowie -qualität für Steuerungszwecke verbessern. Außerdem erhöht sie die zeitliche und räumliche Flexibilität bei der Bearbeitung.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte prüfen, ob alle relevanten Vordrucke im Fachverfahren hinterlegt und direkt hieraus generiert werden können. Außerdem sollte die Einführung einer elektronischen Akte weiter forciert werden.

5.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden 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.

Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege nimmt der **Kreis Lippe** selbst wahr. Eine Delegation auf die kreisangehörigen Kommunen ist nicht erfolgt. Lediglich die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen hat der Kreis laut der aktuellen Fassung der „Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Kreis Lippe vom 07.01.2005“ auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden delegiert.

Eine Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen gibt es aktuell bei acht von 31 Kreisen. Lediglich ein Kreis hat die stationäre Hilfe zur Pflege delegiert.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Lippe führt regelmäßig eine Personalbedarfsplanung durch. Die Personalbemessung in der Leistungssachbearbeitung überprüft der Fachbereich 500 anhand von eigenen Richtwerten. Soll und Ist der Personalausstattung im Fachbereich stimmen nach eigenen Aussagen aktuell überein.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Der vorherrschende Fachkräftemangel betrifft nicht nur den Gesundheits- und Pflegesektor. Auch in den Verwaltungen ist es zunehmend schwieriger qualifiziertes Personal zu gewinnen und langfristig zu binden. Mithilfe einer Personalbedarfsplanung kann sich ein Kreis auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorbereiten und so nach Möglichkeit frühzeitig mit der Akquise von Nachwuchskräften beginnen. Gleichzeitig dient die Kenntnis über den tatsächlichen und zukünftigen Personalbedarf als Argumentationsgrundlage bei Haushaltsplanungen und für den Stellenplan.

Der **Kreis Lippe** führt zu jedem neuen Haushaltsjahr zentral eine Personalbedarfsplanung durch. Planbare Fluktuationen wie Elternzeitrückkehrer, Altersteilzeit, etc. fließen in die Planungen ein. Nach den Angaben des Fachbereichs 500 besteht aktuell eine Übereinstimmung zwischen Soll und Ist der Personalausstattung. Während und aufgrund der Corona Pandemie kam es aber zeitweise zu personellen Vakanzen. Fachkräfte aus dem Fachbereich wurden unter anderem für die Kontaktnachverfolgung und Besetzung der Corona-Hotline eingesetzt. Die Ausfälle mussten durch die anderen Fachkräfte kompensiert werden. In der Folge kam es nach Aussage des Fachbereichs zu längeren Bearbeitungszeiten.

Neben der Corona-Pandemie haben auch gesetzliche Änderungen wie die Einführung der Grundrente oder die Pflegereform zu einer Mehrbelastung der Fachkräfte in der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege geführt. Es ist daher wichtig, die Personalausstattung regelmäßig zu überprüfen und ggfs. auf Mehrbelastungen zu reagieren. Der Fachbereich 500 des Kreises Lippe überprüft regelmäßig selbst die Personalausstattung und Fallverteilung in der Leistungsgewährung. Richtwert für die Fallbearbeitung sind rund 130 bis 140 laufende Fälle je Vollzeit-Stelle. Die Fälle sind nach Buchstaben auf die einzelnen Fachkräfte verteilt. Eine Auswertung der Fallzahlen führt der Fachbereich monatlich durch. Bei Bedarf gibt es eine Umverteilung.

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

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

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- Der Kreis Lippe setzt zur Unterstützung der Sachbearbeitung auch Pflegefachkräfte in der Leistungsgewährung ein. Sie sind ein wichtiger Baustein bei der Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ und stellen eine qualifizierte Bedarfsermittlung sicher.
- Der Kreis Lippe hat die Aufgaben der Pflegefachkräfte im Konzept Fallmanagement definiert. Dieses ist eine sehr gute Grundlage für eine umfassende Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung.

Der **Kreis Lippe** setzt in 2020 3,02 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant ein. Für die Hilfe zur Pflege stationär sind 10,38 Vollzeit-Stellen im Einsatz. Bei der Berechnung des Personaleinsatzes wurden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des LWL berücksichtigt. Auch die Pflegewohngeld-Selbstzahler sind bei den stationären Leistungsbeziehern in die Berechnung eingeflossen.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	81	59	86	91	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	139	88	127	149	172	202	23
Vollzeit-Stellen ohne Pflegefachkräfte ambulante Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,38	0,04	0,16	0,20	0,26	0,42	17
Vollzeit-Stellen ohne Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege stationär je 10.000 EW ab 65 Jahre	1,32	0,69	1,03	1,30	1,57	2,06	25

Im Kreis Lippe ist eine Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant für rund 81 Leistungsbezieher ambulant zuständig. Damit erzielt der Kreis ein niedriges Ergebnis im interkommunalen Vergleich. Bezogen auf die Einwohner ab 65 Jahre ist der Personaleinsatz ebenfalls hoch. Im Bereich der stationären Hilfe zur Pflege ist eine Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung für rund 139 Leistungsbezieher zuständig. Dieses Ergebnis ist unterdurchschnittlich. Bezogen auf die Einwohner ab 65 Jahre ist der Personaleinsatz Hilfe zur Pflege stationär durchschnittlich. Der interkommunale Vergleich dient grundsätzlich als Orientierung für die Personalausstattung in der Leistungsgewährung. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Wie bereits dargestellt überprüft der Kreis Lippe regelmäßig die Personalbemessung in der Leistungsgewährung anhand von eigenen Richtwerten.

Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW ab 65 Jahre

Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,13	0,00	0,11	0,21	0,27	0,71	26

Der Kreis Lippe setzt in der Leistungsgewährung auch Pflegefachkräfte ein. Neben der Bedarfsfeststellung bei der ambulanten Hilfe zur Pflege fallen unter anderem auch die Begutachtung von nicht-pflegeversicherten Pflegebedürftigen, die Prüfung der Heimnotwendigkeit und die Prüfung von Kostenvoranschlägen/Abrechnungen der ambulanten Pflegedienste in die Zuständigkeit der Pflegefachkräfte. Bei Leistungsberechtigten mit einem Anspruch auf Pflegegeld führen die Pflegefachkräfte außerdem in Anlehnung an § 37 SGB XI sogenannte Pflegesicherungsbesuche durch. Damit trägt der Kreis dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ Rechnung und hält die notwendige Expertise für eine qualifizierte Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XIII vor. Der Kreis hat die Aufgaben der Pflegefachkräfte in einem Konzept Fallmanagement konkretisiert und Vorgaben für die Dokumentation der durchgeführten Aufträge definiert. Das Fallmanagement umfasst die nachfolgenden Tätigkeiten:

- Begutachtung,
- Beurteilung und Hilfeplanung,
- Beratung,
- Vermittlung und
- Überprüfung.

Im Jahr 2019 haben die Pflegefachkräfte beispielsweise 97 Heimbedürftigkeitsbeurteilungen und 34 Begutachtungen von nicht pflegeversicherten Pflegebedürftigen vorgenommen. Bei einigen Kreisen führen das Gesundheitsamt oder der Medizinische Dienst (MD) die Begutachtungen der nicht-pflegeversicherten Pflegebedürftigen durch. Diese Schnittstelle entfällt beim Kreis Lippe und ermöglicht eine umfangreiche Fallbetreuung aus einer Hand.

Nach den Feststellungen des Kreises hat sich das Fallmanagement auch als effektives Instrument zur Reduzierung der Aufwendungen Hilfe zur Pflege erwiesen. Durch die Überprüfung, Regulierung und Optimierung der Kostenvoranschläge der ambulanten Pflegedienste haben sich Einsparpotenziale ergeben. Außerdem konnte in Einzelfällen die Rückführung pflegebedürftiger Leistungsbezieher aus der stationären Versorgung in ambulante Unterbringungsformen erreicht werden. In diesen Fällen stellte sich nach der Überprüfung durch die Pflegefachkräfte die ambulante Versorgungsform als bedarfsgerechter heraus.

Die Pflegefachkräfte arbeiten eng mit der Leistungssachbearbeitung zusammen und tauschen sich außerdem mit den beratenden Diensten des Kreises Lippe[62] aus. Sie sind auch für die notwendige Begutachtung bei Pflegeleistungen im Zusammenhang mit dem AsylbIG zuständig. Außerdem übernehmen Sie die Bedarfsfeststellungen im Auftrag des Landschaftsverbandes, wenn Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege zusammenfallen. Dies kommt nach den Angaben des Fachbereichs aber nur selten vor. Trotz der vielfältigen Aufgaben, die beim Kreis Lippe

[62] s. 5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

durch die Pflegefachkräfte wahrgenommen werden, stellt sich der auf die Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre bezogene Personaleinsatz niedrig dar.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- Der Kreis Lippe setzt für die Unterhaltsheranziehung eine spezialisierte Fachkraft ein. Der Personaleinsatz wurde aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert. Die Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle ist nicht bekannt.

Im **Kreis Lippe** sind in 2020 0,3 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Eine weitere Aufteilung in die Unterhaltsheranziehung bei ambulanten Hilfen und die Unterhaltsheranziehung bei stationären Hilfen gibt es nicht. Der Kreis Lippe konnte außerdem die Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle nicht benennen. Bei der Kennzahl Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle stellt die gpaNRW deshalb nur nachrichtlich das Ergebnis des interkommunalen Vergleichs der anderen Kreise dar.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	k.A.	8	33	60	192	456	13
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhalt je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,04	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Das Unterhaltsrecht erfordert ein hohes Fachwissen und unterliegt regelmäßigen rechtlichen Änderungen. Der Kreis Lippe setzt für die Unterhaltssachbearbeitung deshalb eine spezialisierte Fachkraft ein. In den Jahren zuvor belief sich der Personaleinsatz im Bereich Unterhalt noch auf eine Vollzeit-Stelle. Die Stellenanteile wurden aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert. Bezogen auf die Einwohner ab 65 Jahre ist die Personalausstattung beim Kreis Lippe in 2020 sehr gering. Es ist zu beachten, dass es im Kreis Lippe zum einen eine hohe Zahl an Einwohnern und Einwohnerinnen ab 65 Jahre gibt und zum anderen noch nicht alle Kreise eine Anpassung des Personals aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes vorgenommen haben. Der Kreis sollte den notwendigen Personalbedarf für die Unterhaltssachbearbeitung dennoch weiterhin im Blick behalten.

Seit dem 01. Januar 2020 gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Einkommen der unterhaltsverpflichteten Angehörigen die für eine Heranziehung maßgebliche Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro nicht überschreitet. Der Sozialhilfeträger kann von den Leistungsberechtigten Angaben verlangen, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltspflichtigen zulassen. Der Kreis Lippe hat im Sozialhilfeantrag deshalb die Abfrage der ausgeübten Berufstätigkeit der Unterhaltspflichtigen aufgenommen. Die Leistungssachbearbeitung ist für die Prüfung dieser Angaben verantwortlich. Bei einem begründeten Verdacht aufgrund eines be-

stimmten Berufs versendet die Leistungssachbearbeitung ein Anschreiben für die weitere Prüfung. Ab diesem Zeitpunkt ist die spezialisierte Fachkraft für die Bearbeitung der Fälle zuständig.

Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfegewährung bis einschließlich Dezember 2019 können auch nach dem 01. Januar 2020 noch geltend gemacht werden. Nach Aussage des Fachbereichs 500 hat der Kreis Lippe die Rückstände in der Unterhaltssachbearbeitung zwischenzeitig aufgearbeitet. Bis auf wenige Einzelfälle sind deshalb alle Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfegewährung bis 31. Dezember 2019 bearbeitet und geltend gemacht worden.

Aufgrund des weitest gehenden Wegfalls von Erträgen aus der Unterhaltsheranziehung gewinnen die übrigen Refinanzierungsmöglichkeiten für den Sozialhilfeträger an Bedeutung. Neben dem Kostenersatz von Erben nach § 102 SGB XII zählt hierzu insbesondere die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Der Fachbereich 500 setzt für die Prüfung und Geltendmachung des Kostenersatzes durch Erben ebenfalls eine spezialisierte Fachkraft ein. Dies hat sich nach den Aussagen des Fachbereichs bereits bezahlt gemacht. Sofern sonstige privatrechtliche Ansprüche bestehen, gewährt der Kreis Lippe, bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen, die beantragte Leistung und leitet den Anspruch gem. § 93 SGB XII auf sich über. Jede Fachkraft in der Leistungsgewährung ist zunächst selbst für die Überleitung und Verfolgung des Anspruchs zuständig. Für schwierige Fälle und Nachfragen steht eine spezialisierte Fachkraft als Ansprechperson zur Verfügung. Nach den Angaben des Fachbereichs sind Schenkungen und ähnliche privatrechtliche Ansprüche keine Seltenheit und tauchen deshalb regelmäßig auf. Oftmals können durch die Verfolgung Erträge generiert werden. Der Kreis nutzt deshalb auch den Klageweg zur Durchsetzung der Ansprüche. Dabei greift der Fachbereich bei Prozessfragen auf die Unterstützung des eigenen Rechtsservice zurück oder beauftragt bei Bedarf einen externen Rechtsanwalt. Jede Fachkraft ist für die Dokumentation der Überleitung und Verfolgung der Ansprüche verantwortlich. Die Vorgänge werden in separaten Akten geführt, damit die Ansprüche z. B. bei einem Wechsel der Fallzuständigkeit nicht untergehen.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

- Mit einer angemessenen Personalausstattung schafft der Kreis Lippe die Grundlage für eine qualitative Aufgabenwahrnehmung und wird der zunehmenden Bedeutung der WTG-Behörde gerecht. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.

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 Lippe** sind in 2020 6,03 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 179 Einrichtungen. In den Angaben sind die Stellenanteile sowie die zu prüfenden Einrichtungen der Eingliederungshilfe enthalten.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,77	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	30	16	28	34	45	60	30

Der Kreis Lippe gehört bei den Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 Einwohner über 65 Jahre zu dem Viertel der Kreise mit dem höchsten Personaleinsatz. Bei den zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle liegt der Kreis ebenfalls unter dem Durchschnitt aller Kreise im interkommunalen Vergleich. Die WTG-Behörde ist für den Schutz von Rechten, Interessen und Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer von Wohn- und Betreuungsangeboten zuständig. Außerdem soll sie eine angemessene Qualität der Betreuung und Pflege in den Einrichtungen sicherstellen. Die WTG-Behörde trägt damit entscheidend dazu bei, ein selbstbestimmtes und der Würde des Menschen entsprechendes Leben in den Wohn- und Betreuungsangeboten zu sichern. Die WTG-Behörde wird zu diesem Zweck beratend, informierend und überwachend tätig. Der Anteil an pflegebedürftigen Menschen und damit auch Menschen in Wohn- und Betreuungseinrichtungen nimmt stetig zu. Deshalb nimmt auch die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörde zum Schutz dieser Menschen stetig weiter zu. Eine angemessene Personalausstattung in der WTG-Behörde trägt diesem Umstand Rechnung und sichert eine qualitative Aufgabenwahrnehmung.

Die WTG-Behörde ist beim Kreis Lippe dem Fachbereich 500 Soziales und Integration angeschlossen. Konkret ist die Heimaufsicht im Fachgebiet 501 Soziales und dort im Team 501.2 Heimaufsicht, Schwerbehindertenangelegenheiten angesiedelt. Der Kreis hat sich für eine organisatorische Trennung zur Leistungsgewährung entschieden, damit Interessenskonflikte vermieden werden. Zum Aufgabengebiet Hilfe zur Pflege gibt es deshalb nur wenige Schnittstellen. In seltenen Fällen informieren die Sachbearbeiter der Leistungsgewährung die WTG-Behörde über Beschwerden oder die WTG-Behörde informiert zu Aufnahmestopps. Darüber hinaus gibt es auf Teamleiterebene regelmäßig gemeinsame Besprechungen. Neben Verwaltungsfachkräften sind in der WTG-Behörde auch Pflegefachkräfte eingesetzt. Diese unterstützen bei den Prüfungen in pflegefachlichen Fragen. Die WTG-Behörde im Kreis Lippe ist somit multiprofessionell aufgestellt. Das unterstützt eine qualitative Aufgabenwahrnehmung. Die WTG-Behörde führt die Regelprüfungen somit eigenständig durch. Eine Beteiligung des Gesundheitsamtes ist nicht notwendig. Außer in Sonderfällen wie der Corona Pandemie oder besonderen Krankheitsfällen in den Einrichtungen gibt es folglich auch wenig Schnittstellen zum Gesundheitsamt.

Eine enge Zusammenarbeit und Kooperation gibt es mit der regional zuständigen Pflegekasse, dem Medizinischen Dienst (MD), dem Verband der privaten Krankenversicherungen und dem LWL. Unter anderem gibt es einen gegenseitigen Austausch zu bspw. Feststellungen aus den

durchgeführten Prüfungen, getroffenen Anordnungen, Lebensmittelkontrollen, usw. Bei Bedarf und akuten Mängeln nimmt die jeweilige Stelle auch direkten Kontakt zu den Kooperationspartnern auf. Gemeinsame Regelprüfungen mit dem MD hat der Kreis in der Vergangenheit in geringem Umfang durchgeführt. Der Personalmangel in den Einrichtungen führt dazu, dass nach Aussage der WTG-Behörde eine Kombination beider Prüfungen schwierig ist. Der Kreis hat sich daher entschieden, die Prüfungen auch zukünftig zu trennen und die Regelprüfungen unabhängig vom MD durchzuführen. Die WTG-Behörde nimmt außerdem an den Arbeitstreffen der WTG-Behörden im Regierungsbezirk Ostwestfalen-Lippe sowie an den vom MAGS durchgeführten Dienstbesprechungen und Arbeitskreisen teil. Die WTG-Behörde des Kreises Lippe ist damit auch überregional gut vernetzt.

Schwerpunkt der WTG-Behörde beim Kreis Lippe sind die ordnungsrechtlichen Aspekte der Heimaufsicht. Die Beratung der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen ist grundsätzlich der Pflegeberatung zugeordnet. Dennoch sind auch Beratungstätigkeiten ein Bestandteil der Aufgabenwahrnehmung durch die WTG-Behörde, z. B. bei Beschwerden. Genauso ist sie für die Beratung der Einrichtungen zuständig, z. B. bei Fragestellungen zur Umsetzungen von rechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.

Gemäß § 23 Abs. 2 WTG können Regelprüfungen in stationären Pflegeeinrichtungen in einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren erfolgen, wenn bei der letzten Prüfung keine anordnungsrelevanten wesentlichen Mängel festgestellt wurden. Davon wird auch beim Kreis Lippe Gebrauch gemacht. Die WTG-Behörde hat die Regelprüfungen außerdem während der Corona Pandemie von Mitte März 2020 bis Ende Juli 2020 und von Mitte Oktober 2020 bis Mitte Februar 2021 vollständig ausgesetzt. Der Kreis hat sich dabei am MD orientiert, der in diesen Zeiträumen ebenfalls keine Prüfungen in den Einrichtungen durchgeführt hat. Die WTG-Behörde hat in dieser Zeit unter anderem umfassende Beratungstätigkeiten für die Einrichtungen übernommen. Beispielsweise hat die WTG-Behörde die jeweils aktuellen Erlasse und Verordnungen in aufbereiteter Form per Mail an die Leistungsanbieter weitergeleitet. Die WTG-Behörde war auch aktiv an der Planung und Umsetzung einer Sondereinrichtung des Kreises Lippe beteiligt. Diese war vom 01. April bis 31. Mai 2020 in Betrieb, um Corona infizierte Pflegebedürftige, deren Versorgung im häuslichen Umfeld nicht mehr sichergestellt werden konnte, aufzunehmen. Außerdem hat die WTG-Behörde in Abstimmung mit dem Gesundheitsamt Besuchs- und Hygienemaßnahmen kontrolliert sowie weitere Sonderaufgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie übernommen.

Nach den Darstellungen der WTG-Behörde hat die Zahl der anlassbezogenen Prüfungen zuletzt deutlich zugenommen. Dies wird insbesondere auf die personelle Ausstattung in den Einrichtungen zurückgeführt. Diese hat sich aufgrund des Fachkräftemangels spürbar verschlechtert. Die bei der WTG-Behörde eingehenden Beschwerden sind daher häufig auf personelle Probleme zurückzuführen. Die Mehrheit der Beschwerden äußern Angehörige oder Betreuungspersonen. Vermehrt gibt es aber auch Beschwerden von ehemaligen Fachkräften über beispielsweise eine Unterbesetzung in der Nachtschicht und ähnliche Sachverhalte. Nach den Ausführungen der WTG-Behörde müssen die Pflegeeinrichtungen vermehrt auf Beschäftigte von Zeitarbeitsfirmen zurückgreifen und haben Schwierigkeiten die Fachkraftquote sicherzustellen. Eine Zunahme der Beschwerden im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie war hingegen nicht spürbar.

Durch die Anpassung des WTG in 2023 soll der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen gestärkt werden. Das betrifft insbesondere die Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der

Werkstätten für behinderte Menschen. Auf die WTG-Behörde kommen damit zeitnah weitere Aufgaben zu, die zu einem zusätzlichen Personal- und Arbeitsaufwand führen werden.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

- Der Kreis Lippe hat sich für eine verbindliche Pflegebedarfsplanung in der stationären Dauerpflege entschieden und nutzt diese für die Steuerung der Pflegeinfrastruktur. Die für die Pflegeplanung relevanten Akteure sind gut vernetzt.

- **Feststellung**
  Das Angebot an vollstationären Pflegeplätzen ist im Kreis Lippe stark ausgeprägt. Bedarfe bestehen bei der solitären Kurzzeit- und der Tagespflege.

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.

Gem. § 7 Abs. 1 APG NRW umfasst die örtliche Pflegeplanung der Kreise und kreisfreien Städte die Bestandsaufnahme der Angebote und die Feststellung, ob qualitativ und quantitativ ausreichend Angebote zur Verfügung stehen. Außerdem beinhaltet sie die Klärung der Frage, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Herstellung, Sicherung oder Weiterentwicklung von Angeboten erforderlich sind. Neben Wohn- und Pflegeformen bildet die örtliche Pflegeplanung auch komplementäre Hilfen, zielgruppenspezifische Angebotsformen wie persönliche Assistenz und die Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur ab. Darüber hinaus sind Aspekte der Teilhabe einer altengerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen zu berücksichtigen.

Der **Kreis Lippe** erstellt seit 2017 eine Pflegebedarfsplanung nach § 7 Abs. 1 APG NRW. Die letzte Fortschreibung ist in 2021 erfolgt. Am 22. März 2021 hat der Kreistag die verbindliche Pflegeplanung in der vollstationären Dauerpflege gem. § 7 Abs. 6 APG für die Jahre 2021 bis 2023 beschlossen. Jährlich gibt es Zwischenberichte.

Neben der vollstationären Dauerpflege umfasst die Pflegebedarfsplanung des Kreises Lippe auch Kurzzeitpflege, Tagespflege, ambulante Pflegedienste, Wohngemeinschaften und Angebote zur Unterstützung im Alltag. Statistische Grundlagen für die Pflegebedarfsplanung sind un-

ter anderem die Pflegestatistik SGB XI, die gemeindescharfen Einwohnerdaten und Prognosedaten von IT.NRW, eigene quartalsweise erhobene Daten zur Auslastung in der stationären Pflege und Daten der WTG-Behörde. Für die Prognose der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen nutzt der Kreis die im Pflegebedarfsplan 2019 bis 2020 ermittelten Pflegequoten. Die Pflegequoten beschreiben den prozentualen Anteil der Pflegebedürftigen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Bezogen auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung kann der Kreis so eine Schätzung der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen vornehmen.

Der Kreis Lippe hat eine Stelle für die Altenhilfeplanung eingerichtet. Diese ist organisatorisch direkt der Fachbereichsleitung unterstellt und auch für die Pflegeplanung zuständig. Die Fachkraft arbeitet unter anderem eng mit der zentralen Statistikstelle, der WTG-Behörde und dem Fachgebiet 502 Pflege und Betreuung zusammen. Außerdem ist sie in die Quartiersentwicklung eingebunden. Der Kreis Lippe hat im Rahmen eines Landesförderprogramms in drei kreisangehörigen Kommunen (Quartieren) Maßnahmen des Quartiersmanagements für die Zielgruppe älterer Menschen in Lippe umgesetzt. Ziele der Quartiersentwicklung des Kreises sind ein Ausbau der Vernetzung von beteiligten Akteuren im Rahmen eines Pflegenetzwerks, die Stärkung lokaler Ressourcen sowie Maßnahmen und Programme zur Steigerung der Effektivität und Effizienz von bestehenden Angeboten in den Quartieren. Der Kreis plant deshalb weitere quartiersbezogene Maßnahmen zur Unterstützung älterer Menschen zu fördern und zu unterstützen.[63]

Die verbindliche Pflegebedarfsplanung für vollstationäre Pflegeeinrichtungen wird in Lippe als Steuerungsinstrument eingesetzt. Bei Anfragen von Investoren verweist der Kreis Lippe auf die Pflegebedarfsplanung. Damit versucht der Kreis potentiellen neuen Anbietern die Verdichtungssituation aufzuzeigen und bei einem drohenden Überangebot durch Beratungen einzugreifen. Bei der Vorstellung von Vorhaben in der Konferenz Alter und Pflege, die neue Pflegeplätze beinhalten, gibt diese eine Empfehlung hinsichtlich einer Bedarfsbestätigung ab. Der Kreis Lippe als Sozialhilfeträger trifft im Anschluss die Entscheidung über die Erteilung oder Ablehnung einer Bedarfsbestätigung. Der Kreis hat in der Vergangenheit bereits Bedarfsbestätigungen abgelehnt. In der Folge entfällt die Investitionskostenförderung nach dem APG NRW. Der Kreis Lippe nutzt somit die zur Verfügung stehenden Werkzeuge, um steuernd auf die Pflegeinfrastruktur einzuwirken. Allerdings verhindert dies nicht in jedem Fall den Bau von neuen Einrichtungen. So wurden im Kreis Lippe trotz fehlender Bedarfsbestätigung neue Bauvorhaben realisiert. Sofern in diese Einrichtungen Leistungsbezieher nach dem SGB XII einziehen, muss der Sozialhilfeträger die Investitionskosten aufgrund des fehlenden Pflegewohngeldanspruchs aus Mitteln der Sozialhilfe übernehmen.[64] Insofern findet dann nur eine Verlagerung der Kostenübernahme statt. Die tatsächlichen Eingriffsmöglichkeiten des Kreises Lippe auf den Neubau von Einrichtungen sind nach der Einschätzung des Fachbereichs 500 daher begrenzt. Hier fehlen nach der Ansicht des Kreises konkrete und weitergehende Handlungsmöglichkeiten durch den Gesetzgeber.

Die Kreise sollten darauf achten, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen vorhanden ist. Kurzzeitpflegeplätze sollten ebenfalls in einem angemessenen Umfang vorhanden sein. Die nachfolgend dargestellte Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung von Angeboten stationärer Versorgung.

[63] Pflegebedarfsplanung Lippe; Verbindliche Pflegebedarfsplanung des Kreises Lippe für die Jahre 2021-2023

[64] s. a. Kapitel 5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

Anzahl stationärer Pflegeplätze, Kurzzeit- und Tagespflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	11,55	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	51,00	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	6,31	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,30	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,55	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Im Kreis Lippe steht bezogen auf alle Einwohner eine hohe Zahl an stationären Pflegeplätzen zur Verfügung. Auch auf die Einwohner ab 65 Jahre bezogen ist das Angebot an stationären Pflegeplätzen höher als bei 75 Prozent aller Kreise im Vergleich. Eine überdurchschnittliche Pflegeplatzdichte wird insbesondere in Kreisen mit Kurstandorten beobachtet. Der Kreis Lippe hat mit Bad Salzuflen und dem Stadtteil Bad Meinberg der Stadt Horn-Bad Meinberg zwei Kurstandorte im Kreisgebiet. Tatsächlich besteht in beiden Kommunen gem. der verbindlichen Pflegebedarfsplanung des Kreises Lippe für die Jahre 2021 bis 2023 eine höhere Versorgungsdichte als in den meisten anderen kreisangehörigen Kommunen.

Zum Stichtag 31. Dezember 2020 stehen im Kreis Lippe insgesamt 4.015 Plätze in 55 stationären Einrichtungen zur Verfügung. Hiervon sind lt. Pflegebedarfsplan im Schnitt 208 Plätze nicht belegt. Einen Bedarf an weiteren Heimplätzen gibt es demnach aktuell nicht. Allerdings ist die Versorgungsdichte in den einzelnen Kommunen des Kreises teilweise sehr unterschiedlich ausgeprägt. Nach der Analyse des Kreises gibt es deshalb in einigen Kommunen eine Über- und in anderen hingegen eine Unterversorgung mit stationären Pflegeplätzen. Eine besondere Herausforderung des Kreises ist es deshalb, eine ausgeglichene Versorgungsstruktur in den strukturell unterschiedlichen kreisangehörigen Kommunen zu schaffen. Der Kreis Lippe geht davon aus, dass vorhandene und zukünftig entstehende Bedarfe auch durch die ambulanten Wohngemeinschaften aufgefangen werden können. Damit besteht auch nach der Einschätzung des Kreises aktuell kein Bedarf an weiteren stationären Einrichtungen im Kreisgebiet. Diese Einschätzung korrespondiert mit den o. g. Kennzahlen. Der Fachbereich 500 hat hierzu aber ergänzend ausgeführt, dass die Einrichtungen im Kreisgebiet aktuell nur einen Teil der verfügbaren Plätze auf dem freien Markt anbieten können. Dies hängt im Wesentlichen mit dem vorherrschenden Fachkräftemangel zusammen. Viele Einrichtungen können aufgrund des Personalmangels nur einen Teil ihrer Platzkapazitäten tatsächlich auch zur Verfügung stellen. Der Kreis Lippe geht davon aus, dass sich der Fachkräftemangel in der Pflege in den nächsten Jahren verschärfen wird. Als Gründe hat der Kreis eine relativ kurze Verweildauer der Mitarbeitenden in der Pflege sowie eine ungünstige Altersstruktur identifiziert. Demnach sind aktuell rund 20 Prozent der Pflegenden in der stationären Pflege 55 Jahre oder älter und werden damit in den

nächsten zehn Jahren aus der Pflege ausscheiden. Der Neubau von Einrichtungen würde den Fachkräftemangel in den bestehenden Einrichtungen aber nur verstärken. Deshalb berücksichtigt der Kreis bei der Bedarfsplanung alle theoretisch zur Verfügung stehenden Plätze.

Der Kreis Lippe hat für 2020 bis 2026 für die vollstationäre Pflege eine jährliche Steigerungsrate von einem Prozent bei den Planungen zugrunde gelegt. Die Entwicklung der Fallzahlen von 2015 bis 2020 hat nach den Feststellungen des Kreises gezeigt, dass die stationären Fallzahlen nicht identisch sind zur Steigerungsquote der über 80-Jährigen. Im Ergebnis sind die vorhandenen stationären Plätze im Kreis Lippe insgesamt ausreichend, um nach aktuellem Stand auch die prognostizierten zukünftigen Bedarfe decken zu können.

Bei den alternativen stationären Versorgungsformen wie der Kurzzeit- und Tagespflege ist der Kreis Lippe bei den Kurzzeitpflegeplätzen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre sehr gut aufgestellt. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben eine geringere Versorgungsquote. Dennoch ist nach den Feststellungen der Pflegebedarfsplanung eine hohe Auslastung der Angebote gegeben. Deshalb empfiehlt die Pflegebedarfsplanung die Schaffung weiterer Angebote. Im Bereich der solitären Kurzzeitpflege liegt das Angebot im Kreis Lippe unter dem Durchschnitt aller Kreise. Bei der überwiegenden Mehrheit der Kurzzeitpflegeplätze im Kreis Lippe handelt es sich damit um eingestreute Kurzzeitpflegeplätze. Bei diesen Plätzen besteht die Gefahr, dass diese zu Dauerpflegeplätzen umfunktioniert werden. Diese Plätze sind somit nicht verlässlich planbar. Die Kurzzeitpflege hat als Entlastungsangebot für Angehörige besondere Bedeutung und kann zur Stabilisierung einer häuslichen Pflegesituation beitragen. Eine Kurzzeitpflege kommt z. B. in akuten Krisensituationen in Betracht, bspw. bei einem krankheitsbedingten Ausfall oder seelischer Überforderung der Pflegeperson sowie einer vorübergehenden Verschlechterung des Gesundheitszustandes der pflegebedürftigen Person. Außerdem kann eine Kurzzeitpflege die Zeit im Anschluss an eine stationäre Behandlung bis zur Erbringung der häuslichen Pflege überbrücken. Auch das Angebot an Tagespflegeplätzen im Kreis Lippe ist unterdurchschnittlich, obwohl dieses von 2017 bis 2020 stark ausgebaut wurde. Auch die Tagespflege kann als Entlastungsangebot für pflegende Angehörige an einem oder mehreren Tagen in der Woche einen wichtigen Baustein für den häuslichen Verbleib darstellen. So kann die Tagespflege pflegenden Angehörigen unter anderem die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ermöglichen. Außerdem kann die Tagespflege dafür sorgen, dass pflegende Angehörige Abstand vom anstrengenden Pflegealltag gewinnen und die gewonnene Zeit für eigene Termine, Alltagsarbeiten, soziale Kontakte, Erholung, usw. nutzen. Tagespflege kann auch vorübergehend in Betracht kommen, um Krisen vorzubeugen oder Pflegepersonen bei bestehender Überlastung zu entlasten. Als wichtiger Bestandteil um eine häusliche Versorgung zu stabilisieren sollte der Kreis Lippe deshalb auf die Schaffung neuer Angebote im Bereich solitärer Kurzzeit- und Tagespflege hinwirken.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte im Zusammenwirken mit den Trägern den bedarfsgerechten Ausbau der solitären Kurzzeitpflege sowie der Tagespflege anstreben.

Zum Stichtag 31. Dezember 2020 gibt es im Kreis Lippe 52 ambulante Dienste, die flächendeckend die ambulante Versorgung von Pflegebedürftigen sichern. Das Angebot ist nach den Feststellungen der Pflegebedarfsplanung im gesamten Kreisgebiet gut ausgeprägt. Die Pflegebedarfsplanung weist aber auch darauf hin, dass eine verstärkte Nachfrage bei den ambulanten Pflegediensten aufgrund der Pflegeergänzungsgesetze dazu führen könnte, dass nicht alle Be-

darfe gedeckt werden können. Nach der Einschätzung des Fachbereichs sind aktuell tatsächlich alle vorhandenen Anbieter stark ausgelastet. Unter anderem hat auch die Corona-Nachbetreuung zu einer vermehrten Nachfrage von ambulanten Pflegeleistungen geführt. Deshalb ist es nach den Darstellungen auch schon zu Versorgungsengpässen gekommen. Der Kreis geht daher davon aus, dass das Angebot im Bereich der ambulanten Pflege noch ausbaufähig ist. Nach den Aussagen des Fachbereichs 500 nimmt die Anzahl der ambulanten Dienste aber tatsächlich stetig zu. Beispielsweise sind in 2021 vier weitere Anbieter dazu gekommen. Es bleibt daher abzuwarten wie sich die Nachfrage sowie die Schaffung neuer Angebote im Bereich der ambulanten Pflege entwickeln und ob sich hieraus ein Handlungsbedarf ergibt. Hierauf kann auch das Angebot an ambulanten Wohngemeinschaften Einfluss nehmen. Diese leisten ebenfalls einen Beitrag zum langfristigen Verbleib von Pflegebedürftigen in einer häuslichen Umgebung. Nach den Aussagen des Fachbereichs 500 gibt es im Kreis Lippe seit 2016 ambulante Wohngemeinschaften. Die Anzahl hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Von 2016 bis 2021 hat sich beispielsweise die Zahl der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften verdoppelt. Dies ist auch auf eine stark gestiegene Nachfrage bei den Pflegebedürftigen zurückzuführen. Zum 31.12.2020 stehen insgesamt 381 Plätze in den ambulanten Wohngemeinschaften im Kreis Lippe zur Verfügung. Der Kreis Lippe geht davon aus, dass die hohe Nachfrage zur Schaffung weiterer Angebote führen wird. Damit können also gegebenenfalls nicht nur zukünftig entstehende stationäre Bedarfe, sondern auch Bedarfe bei der ambulanten Pflege gedeckt werden.

Nicht zuletzt tragen auch die Leistungen zur Unterstützung im Alltag dazu bei, dass ein Verbleib in der häuslichen Umgebung sichergestellt werden kann. In 2020 bieten 37 Anbieter im Kreis Lippe diese Leistungen an.

Eine „gelingende“ Pflegeinfrastruktur erfordert nicht nur eine bedarfsgerechte Bandbreite an (vor)pflegerischen Angeboten, sondern insbesondere auch Kooperation und Vernetzung zwischen allen pflegerelevanten Akteuren. Diese wird in Lippe unter anderem durch die Konferenz Pflege und Alter gewährleistet. Sie findet zwei bis drei Mal jährlich statt. Teilnehmer sind bspw. die Träger aller an der Versorgung beteiligten Anbieter, Vertreter der Politik und Verwaltung, Pflegekassen, Seniorenbeauftrage, Heimsprecher und der MD. Kooperationspartner sind u. a. die Mitglieder der Wohlfahrtsverbände, das Klinikum Lippe, Pflegekassen, Verbände der Anbieter in der Pflege sowie Vertreter der Städte und Gemeinden. Die Städte und Gemeinden haben im Vorfeld der Beratung außerdem Gelegenheit zu dem Entwurf der Pflegebedarfsplanung Stellung zu nehmen. Darüber hinaus beschäftigen sich noch weitere Arbeitsgruppen/Arbeitskreise mit dem Thema Pflege- und Altenhilfe. Beispielsweise initiiert die Quartiersentwicklung des Kreises regelmäßig Fachveranstaltungen zu bestimmten Themen wie Demenz, interkulturelle Pflege, Hospiz und Sterbebegleitung. Außerdem gibt es einen Fachtag Migration, Pflege und Gesundheit. Ergänzend gibt es weitere Arbeitskreise, z. B. sind die Anbieter der Tagespflege entsprechend organisiert. Hier nimmt regelmäßig die WTG-Behörde an den Terminen teil. Der Kreis Lippe unterstützt damit die Vernetzung der relevanten Akteure und bringt sich aktiv in die Ausgestaltung der Pflegeinfrastruktur ein.

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

→ Die Pflege- und Wohnberatung im Kreis Lippe trägt gemeinsam mit den anderen Beratungsdiensten maßgeblich zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei.

Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Die Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für Pflegebedürftige und deren Angehörige eine wichtige Funktion. An dieser Stelle kann eine qualifizierte und beratende Zugangssteuerung erfolgen und damit auch dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ Rechnung getragen werden. Über die Pflege- und Wohnberatung haben die Kreise außerdem die Möglichkeit Pflegebedürftige zu erreichen, die häuslich versorgt werden und keine Leistungen nach dem SGB XII beziehen. Durch eine umfassende Beratung dieses Personenkreises besteht die Möglichkeit zukünftige Heimaufnahmen und einen eventuell damit verbundenen Bezug von Hilfe zur Pflege zu vermeiden.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Beispielsweise kann die Beratung durch eigenes Personal zentral erfolgen oder ausschließlich dezentral durchgeführt werden. Der **Kreis Lippe** setzt eigenes Personal für Pflege- und Wohnberatung ein. Insgesamt sind in 2020 2,5 Vollzeit-Stellen für die Pflege- und Wohnberatung im Einsatz. Der Kreis Lippe unterscheidet zwischen der Wohnberatung für Ältere und Menschen mit Behinderung[65] sowie der Pflegeberatung für Menschen jeden Lebensalters und deren Angehörige im Pflegestützpunkt[66]. Die Wohnberatung berät unter anderem zu folgenden Themen:

- Barrierefreie bzw. barrierearme Anpassung des Wohnraums und Wohnumfeldes,
- Erleichterung und Ermöglichung häuslicher Pflege und
- Beantragung möglicher Zuschüsse hierfür.

In der Wohnberatung setzt der Kreis eine Fachkraft der Sozialarbeit sowie eine Architektin ein. Damit stellt der Kreis die fachliche Expertise für qualifizierte Wohnberatungen sicher. Das bewertet die gpaNRW positiv. Die Beratungsgespräche finden in der Regel in der Wohnung der pflegebedürftigen Person statt.

Die Pflegeberatung führt der Kreis in Kooperation mit den Kranken- und Pflegekassen in den Pflegestützpunkten durch. Insgesamt gibt es acht Standorte im Kreisgebiet. Dort können sich Pflegebedürftige und deren Angehörige zu beispielsweise Ansprüchen auf Leistungen der Pfle-

[65] Kreis Lippe - Wohnberatung für Ältere und Menschen mit Behinderung (https://www.kreis-lippe.de/kreis-lippe/verwaltung-und-service/buergerservice/dienstleistungen/245-Wohnberatung-fuer-Aeltere-und-Menschen-mit-Behinderung.php)

[66] Pflegestützpunkt Lippe - Pflegeberatung für Menschen jeden Lebensalters und deren Angehörige (https://www.kreis-lippe.de/kreis-lippe/verwaltung-und-service/buergerservice/dienstleistungen/1475-Pflegestuetzpunkt-Lippe.php)

geversicherung, rechtlichen Fragen rund um die Pflege sowie pflegerischen und sozialen Versorgungs- und Betreuungsangeboten beraten lassen. Die Beratung im Pflegestützpunkt erfolgt überwiegend telefonisch oder persönlich. Aber auch Hausbesuche sind möglich.

→ **Feststellung**
Die Pflege- und Wohnberatung nutzt aktuell noch keine Fachsoftware zur Unterstützung der Beratungsprozesse.

Aktuell kommt weder in der Wohn- noch in der Pflegeberatung eine Fachsoftware zum Einsatz. Überwiegend wird Excel genutzt. Nach den Aussagen des Fachbereichs 500 ist die Einführung einer Fachsoftware für die beratenden Dienste aber geplant. Eine Fachsoftware kann Arbeitsprozesse vereinfachen, unterstützen und einheitliche Verfahrensweisen sichern. Außerdem kann sie die Effizienz bei der Dokumentation steigern, Vertretungsmöglichkeiten optimieren und die Datenlage sowie -qualität für Steuerungszwecke verbessern. Nicht zuletzt erleichtert ein Softwareeinsatz auch die Erstellung von Auswertungen und Statistiken. Der Kreis kann so bspw. leichter Aufschluss darüber erlangen, welche Personenkreise bei welchen Problemstellungen welche Art von Beratungen und in welchem Umfang in Anspruch nehmen. Hierüber kann der Kreis den Beratungsbedarf analysieren und z. B. weitere Angebote initiieren. Außerdem kann der Kreis Beratungsinhalte, Fallverläufe und damit auch die Effektivität der Pflege- und Wohnberatung mithilfe einer Softwareunterstützung leichter evaluieren.

→ **Empfehlung**
Zur Unterstützung der Arbeitsprozesse in der Pflege- und Wohnberatung sollte der Kreis Lippe wie geplant eine Fachsoftware implementieren.

Ergänzt wird das vorstehende Beratungsangebot durch die psychosoziale Beratung sowie den Senioreninformationsdienst. Die psychosoziale Beratung dient der Stabilisierung einer häuslichen Pflege- und Betreuungssituation. Senioren und jüngeren Pflegebedürftigen können diese bei Bestehen einer besonderen sozialen Problemlage in Anspruch nehmen. Insgesamt bieten vier Beratungsbüros im Kreisgebiet diese Form der Beratung an. Der Kreis Lippe trägt die Kosten für die psychosoziale Beratung.[67] Der Senioreninformationsdienst Lippe (SinfoL)[68] ist im Rahmen der Quartiersentwicklung entstanden. Der SinfoL soll bestehende Freizeit- und Serviceangebote für Senioren besser bekannt machen und damit ein selbstständiges Leben in der gewohnten Umgebung unterstützen. Im persönlichen Gespräch oder durch z. B. Informationsbroschüren sollen beispielsweise Angebote für die Bereiche Freizeit und Kultur vor Ort und im Kreisgebiet, aber auch Hinweise auf haushaltsnahe Hilfeleistungen aufgezeigt werden. Vor Ort setzen Ortsvereine und Organisationen mit Unterstützung der Kommunen die Projekte gemeinsam um. Der Kreis Lippe übernimmt die organisatorische Betreuung sowie administrative Aufgaben und unterstützt die Arbeit der Partner vor Ort.

Insgesamt ist das Beratungsangebot im Kreises Lippe sehr gut aufgestellt. Allerdings müssen die vorhandenen Angebote bekannt sein und gerade auch den Menschen zugänglich gemacht werden, die noch nicht mit Pflegebedürftigkeit in Berührung gekommen sind. Das kann z. B.

[67] Psychosoziale Fachberatung für Senioren und jüngere Pflegebedürftige (https://www.senioreninformationsdienst-lippe.de/detmold.html#tab4)

[68] Senioreninformationsdienst (https://www.senioreninformationsdienst-lippe.de/index.php)

über Broschüren und Internetangebote erfolgen. Informationen zu den verschiedenen Angeboten sind z. B. auf der Homepage des Kreises Lippe und des Senioreninformationsdienstes (SinfoL | Senioreninformationsdienst LIPPE | detmold (senioreninformationsdienst-lippe.de)) verfügbar. Der Pflegestützpunkt hat darüber hinaus einen eigenen Internetauftritt (www.pflegestuetz-punkt-lippe.de). Auch in der Broschüre „Alter Aktiv – Der Wegweiser für Seniorinnen und Senioren im Kreis Lippe“ wird das Beratungsangebot vorgestellt. Es gehört außerdem zur Aufgabe des Senioreninformationsdienstes vor Ort auf die Pflege- und Wohnberatung aufmerksam zu machen. Das geschieht im persönlichen Kontakt aber auch über den SinfoL-Ordner. Dies ist eine Informationsmappe mit umfassenden und übersichtlichen Informationen zu Ansprechpartnern, Freizeitangeboten, Unterstützungsmöglichkeiten und weiteren Lebensbereichen.

Die genannten beratenden Dienste führen regelmäßig gemeinsame Besprechungen durch, um ihre Arbeit aufeinander abzustimmen. Das unterstützt die Bündelung von Ressourcen und steigert die Qualität der Beratung. Die Beratungsangebote des Kreises Lippe setzen bereits vor Eintreten der Pflegebedürftigkeit an und stärken so die ambulante Versorgung und ermöglichen ein möglichst selbstbestimmtes Leben anhand der vorhandenen Angebotsstruktur.

Als weiteren Baustein zur Sicherung einer ambulanten ärztlichen und pflegerischen Versorgung plant der Kreis die Errichtung von kommunalen Gesundheits- und Quartierszentren.[69] Die Gesundheitszentren sollen als zentrale Anlaufstelle für die Menschen im Kreisgebiet zu gesundheitlichen und pflegerelevanten Fragestellungen fungieren. Deshalb umfasst das Leistungsspektrum der Gesundheitszentren verschiedenste Themen wie Pflege, Medizin und therapeutische Berufe. Unter anderem plant der Kreis dort feste Sprechstunden der Pflegestützpunkte einzurichten. Erste Standorte sind in Oerlinghausen, Lügde und Bad Salzuflen geplant. Das Projekt wird als anerkanntes REGIONALE-projekt vom Land NRW gefördert.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

→ Das Fach- und Finanzcontrolling ist beim Kreis Lippe gut ausgeprägt.

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

[69] https://www.kreis-lippe.de/kreis-lippe/verwaltung-und-service/themen-und-projekte/soziales-und-integration/gesundes-land-lippe-gulip-gesundheitszentren.php

überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Aufgrund des hohen Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege ist ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling sinnvoll. Im Fokus steht dabei nicht die Reduzierung von Fallzahlen, sondern der Ausbau von präventiven Angeboten und Maßnahmen. Nur so kann auf einen verringerten Anstieg der Aufwendungen hingewirkt werden. Bei einer bereits erfolgten Aufnahme in der vollstationären Dauerpflege ist eine Rückführung in die häusliche Pflege nur sehr begrenzt möglich.

Im **Kreis Lippe** wird das Finanzcontrolling in den einzelnen Fachbereichen durchgeführt. Auch der Fachbereich 500 hat eine Controlling-Stelle für das dezentrale Controlling eingerichtet. Diese Stelle ist als Stabsstelle direkt der Fachbereichsleitung zugeordnet. Monatlich wertet das Finanzcontrolling Fallzahlen aus und führt eine Budgetkontrolle durch. Hierdurch können Fehlentwicklung nach den Aussagen des Fachbereichs frühzeitig aufgedeckt werden. Zwei Mal im Jahr erstellt das Finanzcontrolling außerdem eine Hochrechnung für den Verwaltungsvorstand und die Politik. Die Hochrechnung bildet unter anderem die Transferaufwendungen der Produkte 050201 Ambulante pflegerische Versorgung und 050202 Vollstationäre Pflege mit den einzelnen Sachkonten ab. Sie stellt die Ergebnisse der Vorjahre, den Planansatz für das laufende Haushaltsjahr, den aktuellen Stand so wie die weitere Prognose für das Haushaltsjahr gegenüber. Abweichungen werden aufgezeigt.

Der Kreis Lippe nutzt für die Steuerung bereits ein umfangreiches Ziel- und Kennzahlensystem. Neben sogenannten globalen Zielen hat der Kreis konkrete Ziele definiert. Im Haushaltsplan 2022 sind in den Produkten 050201 Ambulante pflegerische Versorgung, 050202 Teil- und vollstationäre pflegerische Versorgung und 050101 Heimaufsicht beispielsweise folgende Ziele für den Bereich Hilfe zur Pflege benannt:

- Aus- und Aufbau neuer Wohnformen für ältere und behinderte Menschen.
- Die dauerhafte Kostensenkung der Sozialhilfeleistungen steht neben der Zielsetzung „ambulant vor stationär“ im Vordergrund. Dabei wird der Grundsatz der Sozialhilfe, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, nicht aus den Augen verloren.
- Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte.
- Vermeidung der Heimaufnahme durch Ausbau ambulanter Maßnahmen.
- Vermeidung von steigenden Fallzahlen im stationären Bereich für niedrigschwellige Pflege.
- Verringerung des Anteils der stationären Fälle im Verhältnis zu den ambulanten Fällen.
- Sicherstellung der Versorgungsqualität in Senioren- und Behinderteneinrichtungen.

Die Zielerreichung wird jährlich mithilfe von Leistungsmengen/Kennzahlen überprüft. Hierzu erhebt der Kreis neben sogenannten Grundzahlen (z. B. Fallzahlen) auch Wirkungskennzahlen. Hierbei handelt es sich um Verhältniszahlen, wie z. B. der Anteil ambulanter Pflege oder die Pflegedichte. Außerdem nutzt der Kreis umfangreiche Wirtschaftlichkeitskennzahlen wie z. B.

die durchschnittlichen Kosten je Pflegegrad oder den monatlichen Zuschussbedarf je Leistungsbezieher. Der Kreis Lippe hat auf die zunehmende (finanzielle) Bedeutung der ambulanten Wohngemeinschaften reagiert und die Steuerung diesbezüglich intensiviert. Neben einem eigenen Sachkonto für die Transferaufwendungen erhebt der Kreis auch die durchschnittlichen monatlichen Kosten als Kennzahl. Das bewertet die gpaNRW positiv. Komplettiert wird das Kennzahlensystem durch Strukturdaten und Kennzahlen zum Arbeitsablauf bzw. Prozessdaten. Dies sind beispielsweise die zu bearbeitenden Hilfefälle je Vollzeitkraft. Das bestehende Ziel- und Kennzahlensystem bietet der Leitungsebene somit insgesamt eine gute Steuerungsgrundlage.

Das Fachcontrolling im Bereich Hilfe zur Pflege soll dazu beitragen, die notwendigen und geeigneten Leistungen für Pflegebedürftige festzustellen und dabei einen angemessenen Kostenrahmen einzuhalten. Es unterstützt damit die Umsetzung zentraler auf die Leistungserbringung bezogener Ziele. Neben der jährlichen Überprüfung der Zielerreichung analysiert der Fachbereich 500 regelmäßig weitere Daten. Hierzu zählen beispielsweise die Fallzu- und abgänge, die die Fachkräfte der Leistungsgewährung in Form einer separaten Statistik erfassen. Diese wertet der Fachbereich monatlich aus. Bei Bedarf nutzt der Fachbereich diese Daten auch für die Analyse von weiteren Faktoren, wie z. B. der Laufzeiten. Der Fachbereich wertet außerdem die durchgeführten Beratungen der Wohn- und Pflegeberatung aus. Anhand der Beratungsdokumentationen der Pflegeberatung stellt der Fachbereich z. B. fest, wann eine Heimaufnahme durch die Beratung vermieden werden konnte. Damit macht der Fachbereich den Erfolg der Pflegeberatung messbar und kann auch diese Ergebnisse in die Steuerung einbeziehen. Insgesamt hat der Kreis damit ein gutes Finanz- und Fachcontrolling als Grundlage für die Steuerung der Hilfe zur Pflege aufgebaut.

Eigene Handlungsansätze sollten im Vergleich mit anderen Kommunen hinterfragt werden. Deshalb bietet sich die Teilnahme an Vergleichsringen an. Der Kreis Lippe hat bereits früher am KGSt Vergleichsring Hilfe zur Pflege teilgenommen. Der Kreis ist deshalb auch Teilnehmerin an dem aktuellen Vergleichsring Hilfe zur Pflege Kreise NRW, Projektphase 2021-2022.[70] Das bewertet die gpaNRW positiv.

[70] KGSt - Hilfe zur Pflege Kreis NRW (https://www.kgst.de/vergleichsringedaten?phaseId=361)

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - [Hilfe zur Pflege]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Demografische Entwicklung					
F1	Der Kreis Lippe bezieht die strukturellen Rahmenbedingungen in seine Planungen ein. Eine strategische und integrierte Sozialplanung gibt es noch nicht.	191	E1	Der Kreis Lippe sollte wie geplant eine strategische und integrierte Sozialplanung aufbauen.	194
Organisation und Personaleinsatz					
F2	Der Kreis Lippe hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage zur effektiven Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch bei den Verfahrensstandards.	208	E2	Der Kreis Lippe sollte Prozessbeschreibungen für die Arbeitsabläufe im Bereich Hilfe zur Pflege erstellen und als Grundlage für die Umsetzung des OZG nutzen.	209
F3	Der Kreis Lippe setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Die Vordruckverwaltung wird aber noch nicht genutzt. Eine elektronische Akte gibt es bislang ebenfalls nicht.	209	E3	Der Kreis Lippe sollte prüfen, ob alle relevanten Vordrucke im Fachverfahren hinterlegt und direkt hieraus generiert werden können. Außerdem sollte die Einführung einer elektronischen Akte weiter forciert werden.	210
Steuerung und Controlling					
F4	Das Angebot an vollstationären Pflegeplätzen ist im Kreis Lippe stark ausgeprägt. Bedarfe bestehen bei der solitären Kurzzeit- und der Tagespflege.	218	E4	Der Kreis Lippe sollte im Zusammenwirken mit den Trägern den bedarfsgerechten Ausbau der solitären Kurzzeitpflege sowie der Tagespflege anstreben.	221
F5	Die Pflege- und Wohnberatung nutzt aktuell noch keine Fachsoftware zur Unterstützung der Beratungsprozesse.	224	E5	Zur Unterstützung der Arbeitsprozesse in der Pflege- und Wohnberatung sollte der Kreis Lippe wie geplant eine Fachsoftware implementieren.	224

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	348.933	349.069	348.391	347.514	346.970
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	105.163	104.846	104.025	102.936	101.642
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	53.322	53.119	52.614	52.036	51.760
Einwohner ab 80 Jahre	24.037	24.690	25.634	26.693	27.600

Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	188	186	209	246
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	968 (ohne Kurzzeitpflege)	982 (ohne Kurzzeitpflege)	962 (ohne Kurzzeitpflege)	1.053
Summe	**1.156**	**1.168**	**1.171**	**1.299**
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	1.856.607	1.855.894	1.853.966	2.263.341
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	9.324.343	9.846.929	10.229.858	12.300.303

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Summe in Euro	**11.180.950**	**11.702.823**	**12.083.824**	**14.563.644**
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen				
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	1.828	10.858	5.662	2.300
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	278.872	378.779	450.117	135.080
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	**280.700**	**389.637**	**455.839**	**137.380**

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Lippe 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

Die Bauaufsicht im Kreis Lippe hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren ein und agiert auf Grundlage seiner detaillierten Vorgaben und Regelungen in der Sachbearbeitung rechtssicher. Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen ist durch die internen Regelungen und die Dokumentation in der Fachsoftware sichergestellt.

Mit der digitalen Bauakte hat der Kreis Lippe die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes für die untere Bauaufsicht umgesetzt. Die Genehmigungsverfahren bearbeitet die untere Bauaufsicht vollständig digital. Auch die Beteiligung der internen und externen Stellen erfolgt auf digitalem Weg. Neben der digitalen Akte führt die untere Bauaufsicht parallel eine Papierakte, weil unter anderem die Bauüberwachung noch nicht digitalisiert erfolgt. Der Kreis Lippe sollte auch die Arbeitsvorgänge der Baukontrolleure digitalisieren. Dadurch kann die Papierakte entfallen.

Das Antragsaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der unteren Bauaufsicht vergleichsweise hoch. Die Beschäftigten bearbeiten mehr Voranfragen und Anträge als viele andere Kreise. Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren sind kurz, obwohl krankheitsbedingte Ausfälle im Betrachtungszeitraum nicht kompensiert werden konnten. Optimierungspotential sieht die gpaNRW in der konsequenteren Erfassung der Laufzeiten der Genehmigungsverfahren ab der Vollständigkeit der Anträge und der Anzahl der unerledigten Bauanträge. Um eine dauerhafte Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Lippe die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal regelmäßig analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.

Die Bauberatung im Kreis Lippe ist effektiv. Die untere Bauaufsicht stellt Bauinteressierten und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät telefonisch und per Mail. Der Anteil der abgelehnten, zurückgezogenen oder unvollständig eingereichten Anträge ist niedrig.

Der Kreis Lippe hat allgemeine Ziele für die untere Bauaufsicht formuliert. Zur Steuerung erfasst die Bauaufsicht Daten zu Antragszahlen und Laufzeiten. Die Einhaltung der definierten Ziele erfasst und steuert der Kreis Lippe mittels eines datengestützten Berichtswesens. Kennzahlen werden jedoch nur an den allgemein formulierten Zielen gemessen. Konkrete Zielwerte zur Kontrolle und Steuerung gibt es nicht. Der Kreis Lippe sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.

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 Lippe 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.

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.

Der **Kreis Lippe** hat eine Gesamtfläche von 1.246,22 qkm. Ihm gehören 16 Kommunen an, in denen zum 31. Dezember 2020 insgesamt 347.514 Einwohnerinnen und Einwohner leben. Mit einer Bevölkerungsdichte von 279 Einwohnern je qkm ist der Kreis Lippe durchschnittlich stark besiedelt. Gut 80 Prozent des Kreisgebietes bestehen aus Vegetationsflächen. Nur gut zwölf Prozent des Kreisgebietes sind als Siedlungsflächen klassifiziert. Die Struktur der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist sehr heterogen. Neben einigen stärker besiedelten Bereichen, wie die Städte Detmold oder Bad Salzuflen, besteht der Kreis Lippe auch aus verhältnismäßig dünn besiedelten Bereichen. Der Kreis Lippe ist für zwölf der 16 Kommunen als untere Bauaufsichtsbehörde tätig. Für die Städte Bad Salzuflen, Detmold, Lage und Lemgo nimmt der Kreis Lippe die Funktion als obere Bauaufsichtsbehörde war. Diese vier Kommunen werden in unsere Betrachtung sowie der Ermittlung der Kennzahlen nicht einbezogen. Alle Kennzahlen werden nur in Bezug auf die Kommunen ermittelt, für die der Kreis Lippe als untere Bauaufsicht zuständig ist. Demnach berücksichtigen wir für 2020 eine Gebietsfläche von rund 840 qkm und 143.529 Einwohner.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	56	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	0,96	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	90,49	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	9,51	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

Das Antragsaufkommen in der Bauaufsicht ist bezogen auf die Einwohnerzahl geringer als bei der Hälfte der anderen Kreise. Der Kreis selber entwickelt keine Wohnbauflächen und hat darum keinen Einfluss auf das Fallaufkommen in den angegliederten Kommunen. Auch bezogen auf die Kreisgebietsfläche[71] ist das Antragsaufkommen unterdurchschnittlich. Nach Angaben des Kreises ist in Bezug auf die Bautätigkeit im Kreisgebiet ein deutliches Ost-West-Gefälle festzustellen. In den westlichen Kommunen des Kreises ist die Bautätigkeit und damit auch das Antragsaufkommen größer als bei den östlich gelegenen Kommunen.

Der Anteil der Genehmigungen im einfachen Verfahren liegt im Kreis Lippe mit gut 90 Prozent im interkommunalen Vergleich beim ersten Viertelwert. Der Anteil an Anträgen im normalen Verfahren ist mit knapp zehn Prozent höher als bei dreiviertel der übrigen Kreise. Strukturell

[71] der Kommunen Augustdorf, Barntrup, Blomberg, Dörentrup, Extertal, Horn-Bad Meinberg, Kalletal, Leopoldshöhe, Lügde, Oerlinghausen, Schieder-Schwalenberg und Schlangen

sind für den Kreis Lippe damit im Vergleich zu den anderen Kreisen insgesamt keine nennenswerten Auffälligkeiten festzustellen.

Die gpaNRW hat für die Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt.

Entwicklung der Fallzahlen für den Kreis Lippe

Grundzahlen	2019	2020
Vorbescheide	109	123
Bauanträge	**799**	**810**
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	702	733
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	97	77

Im Betrachtungszeitraum ist die Anzahl der Bauanträge im Kreis Lippe auf einem vergleichbaren Niveau geblieben. Gegenüber dem Zeitraum vor 2019 sind die Antragszahlen dagegen gesunken. Neben der Möglichkeit Bauvorhaben in der Genehmigungsfreistellung durchzuführen, hat auch die Änderung der BauO NRW zu einem Rückgang der Antragszahlen geführt. Mit der Anpassung zum 01. Januar 2019 sind einige Bauvorhaben nun genehmigungsfrei und müssen dem Kreis nicht mehr vorgelegt werden. Der Kreis Lippe geht davon aus, dass diese Effekte nur vorübergehend sind und die Antragszahlen im langjährigen Mittel wieder auf das Niveau der Vorjahre ansteigen.

6.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Der Kreis Lippe kann die gesetzlichen Fristen zur Antragsbearbeitung erfüllen und auf Grundlage seiner Vorgaben und Regelungen in der Sachbearbeitung rechtssicher agieren.

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.

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Der Kreis Lippe hält diese Frist nach eigener Einschätzung nur in 75 Prozent der Fälle ein. In einem Viertel der Verfahren kommt es zu einer Überschreitung dieser Frist, weil eine Kompensation von kurzfristigen Personalausfällen und Arbeitsspitzen nicht möglich ist.

Die Bauaufsichtsbehörde hat über den Bauantrag innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des Antrags zu entscheiden,

- wenn das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 Abs. 1 oder § 30 Abs. 2 des Baugesetzbuches liegt, oder
- für das Bauvorhaben ein Vorbescheid (§ 71) erteilt worden ist, in dem über die Zulässigkeit des Vorhabens auf dem Grundstück, die Bebaubarkeit des Grundstücks, die Zugänge auf dem Grundstück sowie über die Abstandflächen entschieden wurde.

Die sechswöchige Frist wurde im Kreis Lippe in der Vergangenheit in der Regel eingehalten. Im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2020 konnte der Kreis nach eigenen Angaben die Bearbeitung innerhalb der Fristen hingegen nicht mehr so zuverlässig einhalten. Die längeren Bearbeitungszeiten sind auf pandemiebedingt eingeschränkte Beratungsmöglichkeiten und zeitaufwändigere Absprachen in den Beteiligungsverfahren zurückzuführen. Die Sechs-Wochen-Frist kann in solchen Fällen verlängert werden. Mit Blick auf die im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“ dargestellten Laufzeiten ist der Kreis Lippe in der Lage, die Bearbeitung innerhalb von zwölf Wochen zu gewährleisten.

Der Kreis benachrichtigt die Angrenzerinnen und Angrenzer nach § 72 BauO NRW in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Bereits bei der Bauberatung teilt der Kreis dem Antragstellenden mit, dass er eine derartige Zustimmung der Angrenzerinnen und Angrenzer selbst einholen kann, falls das Erfordernis zu diesem Zeitpunkt bekannt ist. Dadurch ist ein formelles Beteiligungsverfahren nach § 72 BauO NRW in den meisten Fällen nicht mehr erforderlich. Den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW überwacht der Kreis grundsätzlich nach Aktenlage. Dafür wird ein Termin in der Fachsoftware gesetzt. Vor-Ort-Termine erfolgen dabei stichprobenartig und zum Ablauf der Geltungsdauer der Genehmigungen regelmäßig.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen stellt die untere Bauaufsicht über ihre Fachsoftware sicher. In der Fachsoftware sind alle Prüfungsschritte nachvollziehbar, die zu einer Entscheidung geführt haben. Zusätzlich gibt es regelmäßig amtsinterne Besprechungen, bei denen aktuelle Bauanträge besprochen werden. Damit sind die Sachbearbeitenden auf gleichem Informationsstand und eine einheitliche Ermessensentscheidung ist sichergestellt. Die Protokolle dieser Besprechungen werden für alle Sachbearbeitenden zugänglich gespeichert.

In der Bauaufsicht des Kreises Lippe gilt das Vieraugenprinzip. Die Vorgänge werden von den Sachbearbeitenden bearbeitet, der oder die Vorgesetzte trifft bei Abweichungen, Befreiungen oder einer beabsichtigten Ablehnung die abschließende Entscheidung. Zum Prüfungszeitpunkt hat die untere Bauaufsicht eine Umorganisation der Bauaufsichtsbezirke dergestalt vorgenommen, dass nun jedem Bezirk zwei Sachbearbeitende zugeordnet sind. Dadurch sind eine gegenseitige Vertretung und das Vieraugenprinzip noch zuverlässiger gewährleistet.

Der Gebührenrahmen ist in einem Gebührenberechnungstool hinterlegt, dass der Kreis neben der Fachsoftware einsetzt. Bei der Gebührenhöhe orientiert sich der Kreis Lippe an den Empfehlungen des Städtetages zu den Rahmengebühren sowie an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis nach eigener Auskunft bereits gut aus. Eine Überwachung der Einnahme-Situation erfolgt jährlich über das eingeplante Einnahmen-Budget des Haushaltes. Der Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht wird gebildet. Diese Ermittlung ist wie zuvor beschrieben wichtig, um zu beurteilen, inwieweit die festgesetzten Gebühren den Aufwand für die erbrachten Leistungen decken. Defizite, die aus dem allgemeinen Haushalt gedeckt werden müssen, sollte der Kreis so gering wie möglich halten. Zwar kann er die zugrunde zu legenden Rohbausummen oder vorgesehenen Einheitsgebührentarife der Gebührenordnung dabei nicht beeinflussen – aber auf zwei Faktoren hat er Einfluss: zum einen die tatsächlich möglichen Gebührentatbestände anzuwenden, so dass er eine Gebühr festsetzen kann und zum anderen den Spielraum bei Rahmengebühren bei der Festlegung der Gebührenhöhe verursachungsgerecht auszuschöpfen.

Auch die Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen werden erhoben, seit dies möglich ist. Diese Gebühr ist notwendig, da die von Nachforderungen betroffenen Vorgänge einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand verursachen, weil neben dem Erstellen der Nachforderungs-/ Mängelliste auch die Überwachung der Fristen für den Rücklauf und die erneute Prüfung der eingereichten Unterlagen hinzukommt. Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese Gebühr zu 50 Prozent auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet – insoweit hat der Kreis für seinen Mehraufwand die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- **Feststellung**
  Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen erlassen. Sie bearbeitet die Bauanträge bis zur Genehmigung digital.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Im **Kreis Lippe** ist die untere Bauaufsicht im Fachgebiet 630 „Bauen“ angesiedelt. Das Fachgebiet ist dem Fachdienst 610 „Planen und Bauen“ untergeordnet. Der Fachdienst gehört wiederum zum Vorstandsbereich II.

Die untere Bauaufsicht hat das Kreisgebiet in zwölf Bauaufsichtsbezirke aufgeteilt. Die Bauaufsichtsbezirke sind jeweils bestimmten Sachbearbeitenden zugeteilt. Sie stehen den Bürgerinnen und Bürgern in allen Fragen als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zur Verfügung.

Die Aufgaben der Beschäftigten der Bauaufsicht hat der Kreis Lippe in einem Dienstverteilungsplan geregelt. Die Dienst- und Geschäftsordnung sowie der Leitfaden für die Baugenehmigungsverfahren legen dezidiert die Abläufe und die Entscheidungsbefugnisse der Beschäftigten fest. Insbesondere der Leitfaden bietet den Sachbearbeitenden eine gute Hilfestellung bei der Bearbeitung und im Umgang mit der Fachsoftware. Der Kreis Lippe praktiziert eine ganzheitliche Sachbearbeitung. Die Sachbearbeitenden sind für festgelegte Kommunen in allen baurechtlichen Angelegenheiten zuständig. Alle Sachbearbeitenden besitzen grundsätzlich eine Zeichnungsbefugnis. Entscheidungen zu Abweichungen und Befreiungen treffen die Sachbearbeitenden im Vier-Augen-Prinzip. Ablehnungen und Zurückweisungen werden zudem mit den Vorgesetzten abgestimmt. Die abstimmungsbedürftigen Vorgänge dokumentiert die untere Bauaufsicht standardisiert mit der Fachsoftware.

Jedem Bauaufsichtsbezirk sind zwei Sachbearbeitende zugeordnet. Dadurch sind eine gegenseitige Vertretung und das Vieraugenprinzip gewährleistet.

Die vom Kreis Lippe in der Bauaufsicht eingesetzte Software bietet für die Genehmigungsverfahren Checklisten an, mit denen die Sachbearbeitenden bei der Bearbeitung von Bauanträgen geführt werden. Der Bearbeitungsprozess ist im Programm hinterlegt. Die Sachbearbeitenden können die einzelnen Schritte nacheinander abarbeiten. In der Fachsoftware sind darüber hinaus Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Sonderbauvorschriften und die Prüfverordnung

NRW sowie Kommentierungen stehen den Mitarbeitenden sowohl digital als auch analog zur Verfügung.

Ein digitales Dokumentenmanagementsystem hat der Kreis Lippe noch nicht flächendeckend in der Kreisverwaltung eingeführt. Die abgeschlossenen Bauakten werden hingegen digitalisiert in das Bauaktenarchiv übernommen.

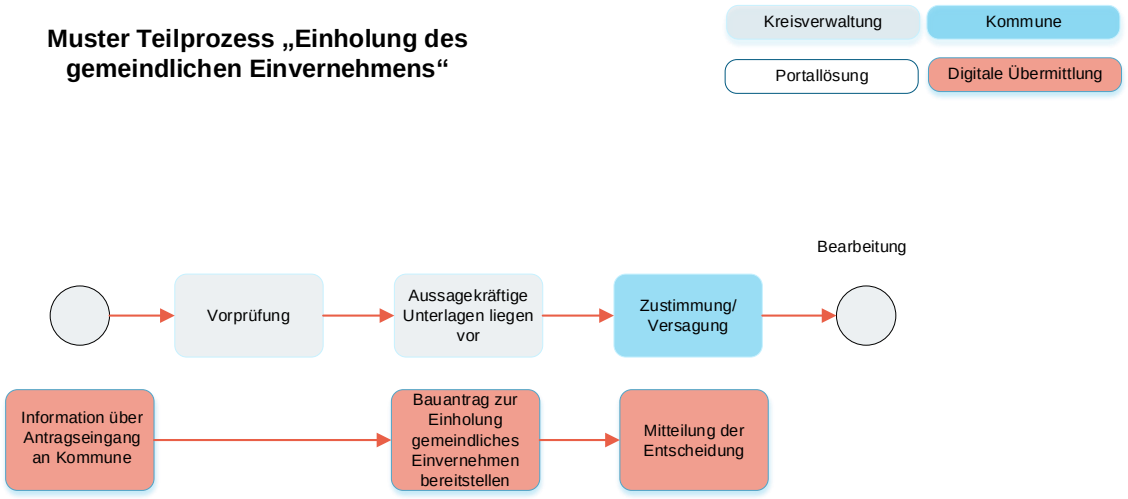
6.3.4 Schnittstellen

- Die Beteiligung interner und externer Stellen erfolgt mittels einer digitalen Plattform. Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen werden auf das notwendige Maß beschränkt.

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“



Im Fachgebiet Bauen des Kreises Lippe wird jeder eingehende Bauantrag zunächst in der Software erfasst. Liegt er vollständig oder zumindest aussagekräftig vor, wird geprüft, ob ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich ist. Das ist der Fall

- bei Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB) und
- bei Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB). Hier gilt der § 36 BauGB, nach dem die jeweilige Gemeinde immer zu beteiligen ist.

Bei Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen eines wirksamen Bebauungsplans (§ 31 BauGB) ist ebenfalls ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich.

Der **Kreis Lippe** beteiligt die Kommunen darüber hinaus auch bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 BauGB, bei denen der Gesetzgeber keine Beteiligungspflicht vorgesehen hat. Für den Kreis ist eine Abstimmung mit der Kommune dennoch sinnvoll, weil sie so frühzeitig klären kann, ob die Erschließung des Baugrundstückes gesichert ist.

Die Einholung des Einvernehmens führt der Kreis digital durch. Dazu werden die Entscheidungsrelevanten Unterlagen digital auf einer Plattform bereitgestellt. Die Kommunen sollen ihre Stellungnahme elektronisch über diese Plattform innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist von zwei Monaten abgeben. Um die Einhaltung der Frist sicherzustellen, werden die Kommunen bei Bedarf durch die zuständigen Sachbearbeitenden persönlich angesprochen. Sollte Erörterungsbedarf in der Kommune bestehen, wird dies nach Möglichkeit an den turnusmäßigen Außendiensttagen der Sachbearbeitenden in der jeweiligen Kommune besprochen. Während der Corona-Pandemie war der persönliche Kontakt jedoch stark eingeschränkt. Der Kreis Lippe hat das als Belastung bei der Bearbeitung der Bauanträge empfunden. Grundsätzlich sieht der Kreis aber keinen Optimierungsbedarf zur Beschleunigung der gemeindlichen Einvernehmenserteilung.

Antwortet die Kommune fristgerecht und stimmt dem Bauvorhaben zu, wird diese Zustimmung wie die übrigen Beteiligungen behandelt. Eventuelle Auflagen der Kommune werden bei der Prüfung berücksichtigt. Geht die Antwort der Gemeinde nicht fristgerecht ein, geht die untere Bauaufsicht von deren Zustimmung aus.

In seltenen Fällen hat die Gemeinde eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB erlassen. Dann teilt sie das zeitnah dem Kreis mit. Der Antragstellende wird darüber informiert, dass er bis zur Aufhebung der Veränderungssperre nicht bauen darf. Der Antrag wird dann versagt oder ruhend gestellt.

Lehnt die Kommune das Vorhaben ab, wird vom Kreis Lippe geprüft, ob der Ersatz der Zustimmung möglich ist. Das ist nach BauGB der Fall, wenn es nicht aus den §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB ergebenden Gründen versagt wird. Ist eine Ersatz-Zustimmung möglich, wird diese erteilt. Ist die Ablehnung zulässig, wird der Antrag gebührenpflichtig versagt.

Neben dem gemeindlichen Einvernehmen sind in der Regel auch Stellungnahmen oder Gutachten anderer Stellen und Träger öffentlicher Belange erforderlich. Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Beim Kreis Lippe liegen die Stellungnahmen je Bauantrag unterhalb des ersten Viertelwertes. Der Kreis Lippe gehört damit zu dem Viertel der Kreise mit einer vergleichsweise geringen Anzahl an Beteiligungsverfahren.

Auch die Kommunikation mit internen und externen Stellen erfolgt auf digitalem Weg. Die Antragsteller können den Bearbeitungsstand jederzeit über eine digitale Plattform abfragen. Die Bauakte wird dennoch parallel auch als Papierakte geführt. Das liegt daran, dass die Arbeit der Baukontrolleure noch nicht digitalisiert ist. Sie sind daher für alle Arbeiten nach der Genehmigung noch auf eine Papierausfertigung der Unterlagen angewiesen. Wir verweisen an dieser Stelle auf die Empfehlung im Kapitel „Digitalisierung“, auch die Arbeitsvorgänge der Baukontrolleure zu digitalisieren.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,12	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,08	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,04	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Bauinteressierte können die Rahmenbedingungen für ihre Vorhaben im Vorfeld klären, da u.a. die Bebauungs- und die Flächennutzungspläne auf dem Geoportal des Kreises oder über die jeweilige Kommune veröffentlicht sind.

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 auf höchstens zwei Monate begrenzt. Diese Frist wird in der Regel eingehalten. Bei nicht fristgemäßer Äußerung der berührten Stellen kann der Kreis davon ausgehen, dass keine Bedenken bestehen (Zustimmungsfiktion). In der Regel macht der Kreis von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch. Ggf. fragt er bei den beteiligten Ämtern und Behörden wird nach. Dazu ist in der Fachsoftware standardmäßig eine Frist von 15 Werktagen voreingestellt. Die Software erinnert die Sachbearbeitenden dadurch regelmäßig an ausstehende Stellungnahmen. Die Anwendung der Zustimmungsfiktion oder eine Verlängerung der Frist war bisher nicht notwendig.

Auch die externen Stellen und Behörden werden über die o.a. digitale Plattform beteiligt und können ihre Stellungnahmen darüber in digitaler Form abgeben.

6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

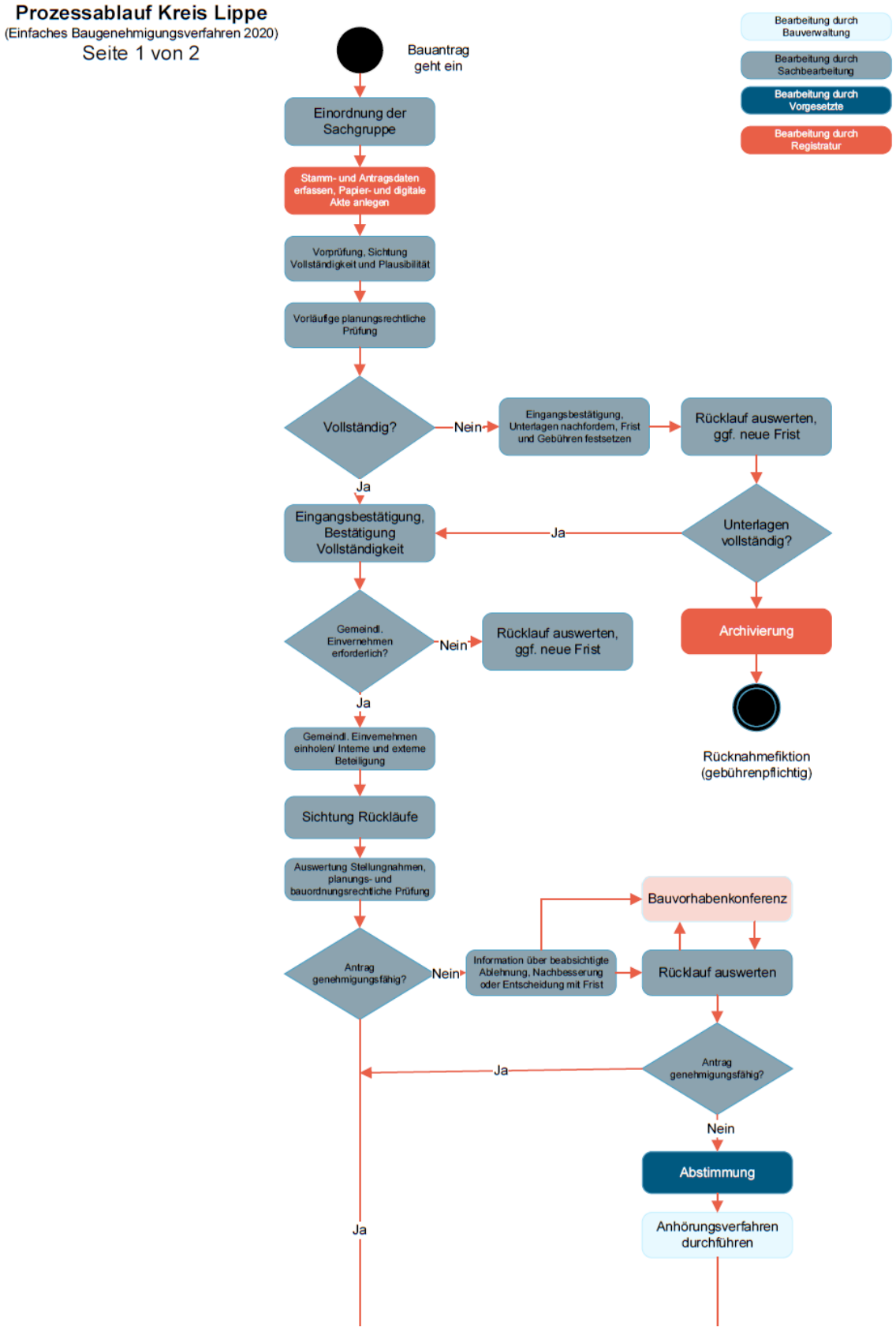
Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

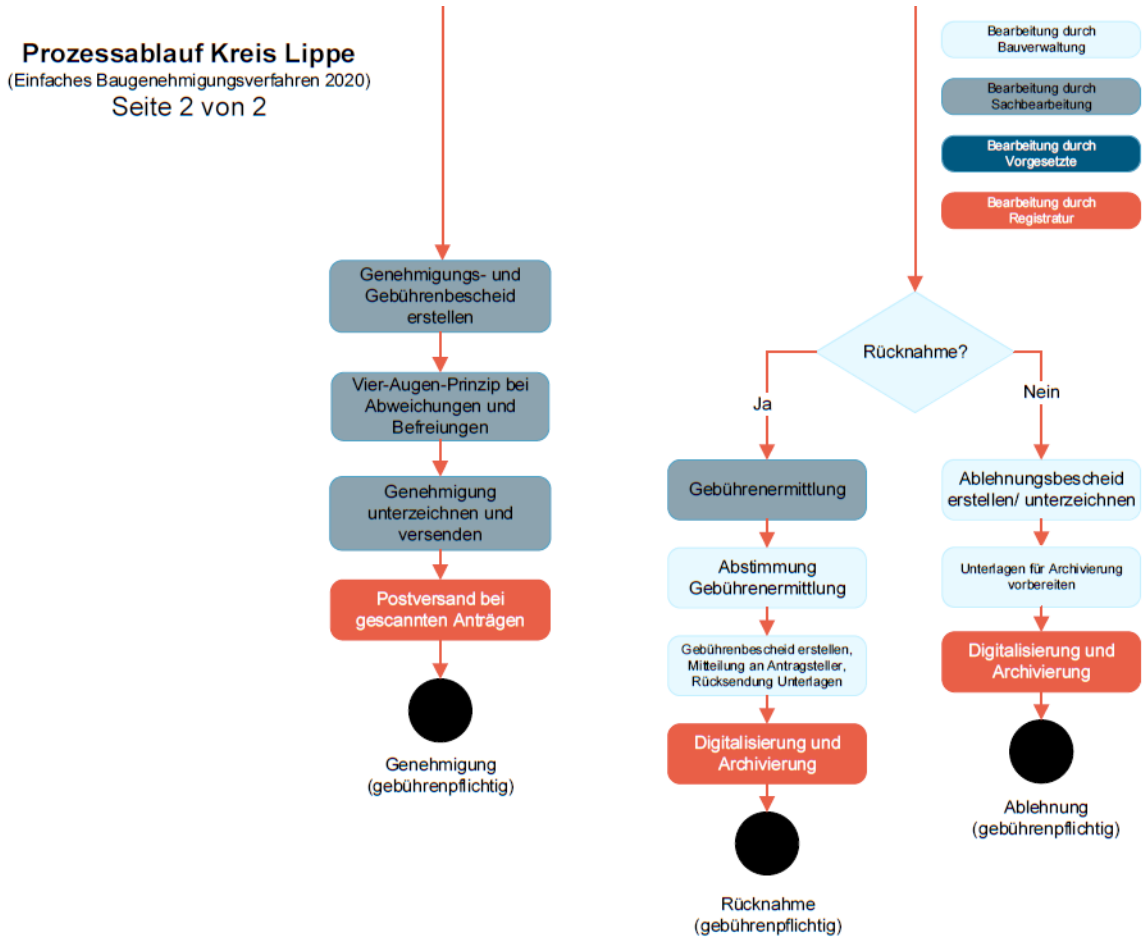
- **Feststellung**
  Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens.

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.

Im **Kreis Lippe** ist ein einheitlicher Prozessablauf der Genehmigungsverfahren systemisch sichergestellt. Zusammen mit der Bauaufsicht des Kreises Lippe ist der nachfolgend eingefügte

Prozessablauf des einfachen Genehmigungsverfahrens abgebildet worden. Die einzelnen Bearbeitungsschritte sind nach ihrer Chronologie geordnet. Zudem wird dargestellt, wer welchen Arbeitsschritt vornimmt. Die untere Bauaufsicht bearbeitet die Anträge digital mit Hilfe der Fachsoftware. Analog eingehende Anträge werden in den digitalen Arbeitsprozess übernommen. Lediglich der Bescheid wird noch in Papierform versandt. Die Kommunikation mit internen und externen Stellen ist digitalisiert.


Prozessablauf Kreis Lippe
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020)
Seite 1 von 2
Bearbeitung durch Bauverwaltung
Bearbeitung durch Sachbearbeitung
Bearbeitung durch Vorgesetzte
Bearbeitung durch Registratur
Bauantrag geht ein
Einordnung der Sachgruppe
Stamm- und Antragsdaten erfassen, Papier- und digitale Akte anlegen
Vorprüfung, Sichtung Vollständigkeit und Plausibilität
Vorläufge planungsrechtliche Prüfung
Vollständig?
Nein
Eingangsbestätigung, Unterlagen nachfordern, Frist und Gebühren festsetzen
Rücklauf auswerten, ggf. neue Frist
Ja
Eingangsbestätigung, Bestätigung Vollständigkeit
Ja
Unterlagen vollständig?
Archivierung
Rücknahmefiktion (gebührenpflichtig)
Gemeindl. Einvernehmen erforderlich?
Nein
Rücklauf auswerten, ggf. neue Frist
Ja
Gemeindl. Einvernehmen einholen/ Interne und externe Beteiligung
Sichtung Rückläufe
Auswertung Stellungnahmen, planungs- und bauordnungsrechtliche Prüfung
Bauvorhabenkonferenz
Antrag genehmigungsfähig?
Nein
Information über beabsichtigte Ablehnung, Nachbesserung oder Entscheidung mit Frist
Rücklauf auswerten
Antrag genehmigungsfähig?
Ja
Nein
Abstimmung
Anhörungsverfahren durchführen
Ja



Die eingehenden Anträge werden durch Registratur erfasst. Die Registratur legt eine Bauakte an und erfasst die Stammdaten in der Fachsoftware. Die Antragsunterlagen werden eingescannt. Technisch ist das auch für großformatige Pläne möglich. Die Anträge werden dann an die technischen Sachbearbeitenden weitergeleitet. Die technischen Sachbearbeitenden haben eigene Bezirke, für die sie zuständig sind.

Der Antrag wird nun auf Vollständigkeit und Plausibilität vorgeprüft. Bei der materiellen Prüfung wird die planungsrechtliche Zulässigkeit des Bauvorhabens vorläufig geprüft. Sofern der Antrag nicht vollständig ist, weil Unterlagen fehlen, fordern die Sachbearbeitenden diese an. Sie setzen eine Frist zur Vorlage der Unterlagen, verbunden mit dem Hinweis auf die Rücknahmefiktion bei Nicht-Einhaltung der Frist. Mit der Nachforderung erhebt der Kreis die Gebühr für die Vorprüfung der Unterlagen. Fehlen nach Ablauf der Frist immer noch relevante Unterlagen, setzt die Sachbearbeitung je nach Sachverhalt ggf. auch eine erneute Frist.

Dieses Vorgehen ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen. Mit der Anpassung der Landesbauordnung wurde die sogenannte „Rücknahmefiktion“ des § 71 Abs. 1 BauO NRW eingeführt. Bei der Nachforderung von Unterlagen handelt es sich um einen feststellenden Verwaltungsakt. Dieser knüpft an das Verstreichen der mit der Nachbesserungsaufforderung verbundenen Frist unmittelbar eine nachteilige Rechtsfolge. Denn die Rücknahme tritt allein durch Fristablauf durch die gesetzlich angeordnete Rücknahme-Fiktion ein. Die Regelung soll nach den Intentio-

nen des Gesetzgebers das Verfahren klar und vollzugsfreundlich machen und dem Grundgedanken der verstärkten Eigenverantwortung der Bauherrin oder des Bauherrn dienen. Damit einher geht eine Entlastung der Bauaufsichtsbehörden durch den Fortfall unnötiger wiederholender Nachforderungen. Liegen die geforderten Unterlagen zum Ablauf der Frist nicht vor, gilt der Antrag als zurückgenommen. Eine Fristverlängerung ist vom Gesetzgeber an dieser Stelle nicht vorgesehen. Lediglich aufgrund einer veränderten Sachlage kommt das Setzen einer neuen Frist in Betracht. Um der Intention des Gesetzgebers nachzukommen, sollte der Kreis Lippe wiederholte Fristsetzungen bei der Prüfung der Vollständigkeit der Anträge grundsätzlich sehr restriktiv handhaben.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte auf wiederholte Fristsetzungen bei der Nachforderung von Unterlagen verzichten. Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW ist dieses Vorgehen nicht vorgesehen.

Der Kreis Lippe sieht seine Aufgabe hingegen mehr in der Genehmigung von Anträgen und nicht in der Ablehnung. Die erneute Fristsetzung soll im Sinne einer bürgerorientierten Bearbeitung dieses Ansinnen unterstützen. Der Mehraufwand für die Sachbearbeitenden hält sich nach Ansicht des Kreises in einem vertretbaren Rahmen. Die Sachbearbeitung teilt dem Antragsteller ggf. das Eintreten der Rücknahmefiktion mit und sendet die Antragsunterlagen zurück. In der Registratur wird der abgeschlossene Vorgang danach archiviert.

Sind die Unterlagen plausibel und vollständig erhält der Antragstellende eine allgemeine Eingangsbestätigung. Die Sachbearbeitenden holen im Bedarfsfall das Einvernehmen der zuständigen Gemeinde ein. Ist das gemeindliche Einvernehmen nicht erforderlich, werden die Gemeinden dennoch über den Bauantrag informiert. Aufgrund der digitalen Kommunikation bedeutet dies für den Kreis keinen Mehraufwand. Im Anschluss daran bzw. parallel dazu werden interne und externe Stellen beteiligt.

Nachdem alle Stellungnahmen der beteiligten Stellen vorliegen, nimmt die Sachbearbeitung die abschließende planungs- und bauordnungsrechtliche Prüfung vor.

Sofern ein Antrag vollständig aber nicht genehmigungsfähig ist und nicht zurückgenommen wird, wird der Vorgang der Sachbearbeitung in der Verwaltung der Unteren Bauaufsicht übergeben. Diese hört die Antragstellenden zum Sachverhalt an. Die Antwort wird von der Verwaltungskraft in Absprache mit der technischen Sachbearbeitung ausgewertet. Können die Hinderungsgründe durch die Anhörung ausgeräumt werden, wird der Antrag wie nachfolgend beschrieben genehmigt.

Nimmt der Antragstellende den Antrag nach der Anhörung zurück, berechnet die technische Sachbearbeitung die Gebühren. Die Sachbearbeitung in der Verwaltung erstellt den Bescheid mit einem Mitteilungsschreiben und sendet den Gebührenbescheid zusammen mit den Antragsunterlagen an den Antragstellenden zurück. Danach bereitet sie den Vorgang abschließend auf und übergibt ihn der Registratur zur Archivierung und Digitalisierung. Nimmt der Antragstellende den Bauantrag nicht zurück, erstellt der Sachbearbeitende den Ablehnungsbescheid und versendet ihn. Damit ist der Bearbeitungsvorgang abgeschlossen.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig, formuliert die technische Sachbearbeitung die Genehmigung mit evtl. Auflagen und berechnet die Gebühren. Soweit Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes oder Abweichungen erforderlich sind, stimmt die Sach-

bearbeitung diese mit den Vorgesetzten ab. Dadurch werden die Entscheidungen im Mehr-Augen-Prinzip getroffen. Die Kriterien für die jeweiligen Entscheidungen dokumentiert die Sachbearbeitung in der Bauakte. Sie sind damit auch für eine spätere Prüfung oder der Recherche zugänglich.

Die technische Sachbearbeitung unterzeichnet und versendet den Genehmigungs- und den Gebührenbescheid. Die physische Akte legt sie in einem Zwischenarchiv der Bauordnung ab. In der Realisierung des Bauvorhabens sind weitere Arbeitsschritte im Zusammenhang mit der Baubeginnanzeige, der Rohbaufertigstellung, der Fertigstellung etc. erforderlich. Wir betrachten die Prozessabläufe an dieser Stelle nur bis Erteilung der Baugenehmigung und gehen daher nicht näher darauf ein. Nach der Endabnahme des Bauvorhabens wird dieser Teil der Bauakte digitalisiert und zusammen mit der restlichen, digitalen Akte archiviert.

6.3.6 Digitalisierung

- **Feststellung**
  Mit der digitalen Bauakte hat der Kreis Lippe die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes für die untere Bauaufsicht umgesetzt. Ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem wird noch nicht eingesetzt. Die digitale Akte führt der Kreis für die Bauüberwachung zusätzlich noch in Papierform.

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.*

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 in digitaler Form angenommen werden müssen. Perspektivisch sollen die 212 Unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet und inzwischen über das Bauportal.NRW die digitale Antragsstellung für Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren ermöglicht. Die Kreise sollten im Laufe des Mai 2021 mitteilen, wie sie sich an das Bauportal anbinden möchten. Die Teilnahme am Bauportal ist freiwillig.

Die Kommunen haben drei Auswahlmöglichkeiten zur Anbindung an das Bauportal.NRW:

- die Entgegennahme von Antragsdaten und der anliegenden Bauvorlagen über das Bauportal.NRW,
- die Entgegennahme von Antragsdaten, die Antragsübersicht und die Bauvorlagen werden vom Antragsteller postalisch nachgereicht,
- keine Entgegennahme von Antragsdaten und Bauvorlagen und ggf. der Verweis auf ein eigenes kommunales elektronisches Angebot.

Die untere Bauaufsicht des **Kreis Lippe** hat sich für die dritte Variante entschieden, weil sie die Möglichkeit zur Annahme digitaler Bauanträge bereits seit 2012 mittels einer eigenen Software-Lösung ermöglicht. Nach Angaben des Kreises gehen rund 2/3 der Anträge immer noch in Papierform ein. Die Unterlagen werden deshalb beim Eingang gescannt und dann digital bearbeitet. Der Kreis Lippe bearbeitet die Bauanträge bis zur Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit vollständig digital. Die damit in der Bauaufsicht geschaffenen Möglichkeiten gehen über die derzeitigen Möglichkeiten des Bauportals hinaus.

Der Kreis Lippe hat eine Bauplattform eingerichtet. Die Bauplattform bildet einen virtuellen Projektraum, auf den alle Beteiligten entsprechend der ihnen zugestandenen Rechte zugreifen können. Neben der Bauaufsicht sind das die Baupersonen, die Entwurfsverfassenden sowie interne und externe Beteiligte. In den Projektraum werden alle Dokumente und Nachrichten abgelegt. Kommen neue Dokumente dazu, werden automatisiert alle Beteiligten benachrichtigt. Die digitale Bearbeitung der Baugenehmigungen hat u.a. den Vorteil, dass Postwege entfallen. Pläne müssen nicht ausgedruckt werden und Unterlagen können schnell nachgefordert oder eingereicht werden. Das gesamte Verfahren wird für die Antragstellenden zudem transparenter, da sie jederzeit den Projektstand einsehen können. Diese Transparenz hat allerdings auch zu mehr Nachfragen durch die Antragsteller geführt. Entwurfsverfasser und vor allem Bauherren nutzen nun regelmäßig die Möglichkeit, Rückfragen per Email oder telefonisch an die untere Bauaufsicht zu richten.

Die verwendete Software ist individuell an die Bedürfnisse des Kreis Lippe angepasst. Es gibt Textbausteine für die Kommunikation mit dem Antragstellenden. Im Bearbeitungsprozess bietet die aktuell eingesetzte Software keine Möglichkeit, Bearbeitungsstopps zu setzen um ggf. erforderliche Entscheidungen anderer Stellen einzuholen. Ermessensentscheidungen werden mit der Software dokumentiert und in Vermerken nachvollziehbar festgehalten. Die internen und externen Stellungnahmen werden über die Bauplattform in der Fachsoftware gespeichert. Die Fachsoftware wird nicht mehr weiterentwickelt. Deshalb ist in absehbarer Zeit ein Wechsel zu einem anderen Anbieter erforderlich.

Sofern ein Antrag in Papierform gestellt wird, versendet die untere Bauaufsicht auch die Entscheidung über den Bauantrag in Schriftform per Post. Entscheidungen über digital eingereichte Anträge werden elektronisch zugestellt. Um die e-Bauakte vollständig zu implementieren, fehlt dem Kreis Lippe noch ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem innerhalb der Behörde. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht „Informationstechnik“.

Trotzt der vollständig digitalen Bearbeitung der Bauantragsverfahren führt der Kreis Lippe parallel eine Bauakte in Papierform. Die Papierakte wird nach der Genehmigung im physischen Ar-

chiv gelagert. Sie ermöglicht den in der Bauüberwachung tätigen Beschäftigten, sämtliche Unterlagen auch im Außendienst verfügbar zu haben. Eine mobile digitale Lösung setzt der Kreis Lippe noch nicht ein. Dadurch könnte die parallele Führung der Papierakte entfallen. Die Bauakten werden nach der Genehmigung digital archiviert. Nach dem vollständigen Abschluss des Bauvorhabens wird auch die Nebenakte des Baukontrolleurs in der Fachsoftware eingepflegt und so ebenfalls archiviert. Die Bauakten sind dann grundsätzlich für alle Stellen innerhalb des Kreises verfügbar.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte auch die Arbeitsvorgänge der Baukontrolleure digitalisieren. Dadurch kann die parallele Führung einer Papierakte entfallen.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30.04.2022

Anforderung	Status des Kreises Lippe	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.	ja	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	ja	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	ja	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	ja	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25

Anforderung	Status des Kreises Lippe	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
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**
  Das Antragsaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der unteren Bauaufsicht vergleichsweise hoch. Die Beschäftigten bearbeiten mehr Voranfragen und Anträge als viele andere Kreise. Valide Angaben zu den unerledigten Anträgen fehlen.

Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte er dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Bei der Personalerfassung hat die gpaNRW alle Tätigkeiten einbezogen, die in Verbindung mit den Baugenehmigungsverfahren und Bauvoranfragen stehen (u.a. auch Gebührenbescheide erstellen und Anträge archivieren etc.). Stellenanteile für darüber hinaus im Fachgebiet „Bauen“ anfallende zusätzliche Aufgaben hat der Kreis Lippe herausgerechnet. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Im **Kreis Lippe** ist die untere Bauaufsicht als Fachgebiet 630 im Fachdienst 610 „Planen und Bauen“ eingegliedert. Neben den hier betrachteten Baugenehmigungsverfahren ist das Fachgebiet Bauen mit wiederkehrenden Prüfungen, der Begleitung und der Mängelbeseitigung bei Brandschauen beschäftigt. Für Baukontrollen und Abnahmen, Bauakteneinsicht, Baustatistik und Baulasten, Klagen, Ordnungswidrigkeiten, Teilungsgenehmigungen und Abgeschlossenheitsbescheinigungen ist es ebenfalls zuständig.

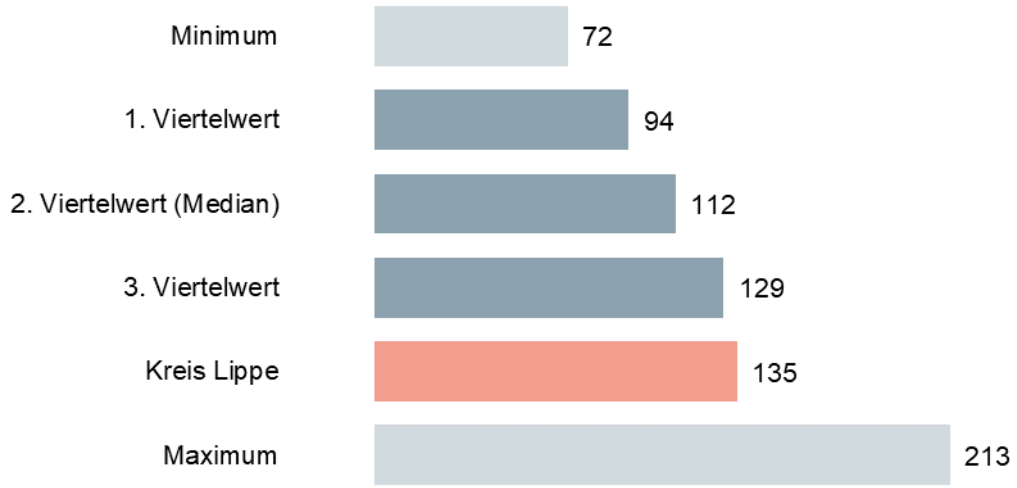
Die Stellenbesetzung in der unteren Bauaufsicht ist im Wesentlichen historisch am Bedarf gewachsen. Der Kreis Lippe orientiert sich darüber hinaus aber auch an Zielwerten aus Vergleichsringen.

Im Fachgebiet Bauen sind im Berichtszeitraum 19 Mitarbeitende (nicht vollzeitverrechnet) beschäftigt. In die nachfolgenden Kennzahlen zum Betrachtungsjahr 2020 sind damit 6,93 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,60 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen.

Darin sind auch zusätzliche Arbeiten im Zusammenhang mit dem "digitalen Baugenehmigungsverfahren" (Digitalisierung von analogen Bauanträgen/Voranfragen sowie Posteingängen) mit enthalten. Der überwiegende Teil der Beschäftigten der Bauaufsicht hat eine Vorbildung im Bauingenieurwesen bzw. Architektur. Die Baukontrolleure im Außendienst sind Techniker. Die Beschäftigten verfügen bis auf die Neueingestellten Kräfte über mehrjährige Erfahrung in ihrem Arbeitsbereich.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht allen Kreisen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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

Im Kreis Lippe wurden 2020 insgesamt 933 Bauanträge und Bauvoranfragen eingereicht. Bei den zugrunde gelegten 6,93 Stellen in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 135 zu bearbeitende Fälle auf eine Vollzeitkraft. Der Kreis Lippe hat gehört damit zu dem Viertel der Kreise mit dem größten Antragsaufkommen je Vollzeitstelle. Das liegt neben der überdurchschnittlichen absoluten Anzahl von Bauanträgen und Bauvoranfragen, an dem vergleichsweise geringen Personaleinsatz in der Bauaufsicht. Gegenüber 2019 hat der Kreis Lippe 0,56 Vollzeitstellen weniger eingesetzt. Das ist auf Personalausfälle zurückzuführen, die erst mit Verzögerung kompensiert werden konnten und auf Arbeitszeitveränderungen der Beschäftigten.

Für 2019 ergibt sich somit eine Arbeitsbelastung von 119 Fällen je Vollzeitstelle. Auch 2019 gehört der Kreis Lippe damit zu dem Viertel der Kreise mit dem größten Antragsaufkommen.

→ **Empfehlung**
Um eine dauerhafte Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Lippe die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal regelmäßig analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.

Für den Stellenplan 2023 hat der Kreis Lippe die Personalbedarfsberechnung systematisch überprüft und daraufhin angepasst. Unter anderem aufgrund der vorbeschriebenen Gründe und der Fallzahlbelastung wurde das Stellen-Soll um rund 1,5 Ingenieurstellen und 1,00 Stelle in der Verwaltung angehoben.

Der Kreis Lippe konnte keine Angaben zu den für die Bauberatung eingesetzten Stellenanteilen machen. Die Bauberatung führen die Sachbearbeitenden neben der Bearbeitung der Genehmigungsverfahren im Tagesgeschäft durch. Eine separate Erfassung dieser Zeitanteile erfolgt nicht. Kennzahlen mit Bezug zur Bauberatung konnte für den Kreis Lippe daher nicht gebildet werden. Zum Bestand der zum Stichtag 01. Januar noch nicht abschließend bearbeiteten Anträge konnte der Kreis Lippe keine validen Daten liefern. Die Fachsoftware lässt die Auswertung nur für Anträge aus dem Vorjahr zu. Die Angaben des Kreises fließen daher nicht in den interkommunalen Vergleich ein. Die vorliegenden Daten für den Kreis Lippe zeigen dennoch, dass die Anzahl der unerledigten Anträge im Betrachtungszeitraum ist leicht rückläufig ist. Grundsätzlich lässt der Zeitreihenvergleich der Fallzahlen auch Rückschlüsse auf die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden zu. Steigen die unerledigten Fälle, deutet das auf eine zu geringe Personalausstattung hin. Daher sollte diese Kennzahl jährlich erfasst werden.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte die Anzahl der unerledigten Bauanträge jährlich erfassen und im Zeitreihenvergleich auswerten.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	135	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	117	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	k.A.	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Der Kreis Lippe hat 2020 durchschnittlich 117 Bescheide je Vollzeitstelle abgeschlossen. Damit gehört der Kreis zu dem Viertel aller Kreise, welche die meisten Bescheide erteilen. Auch 2019

erreicht der Kreis Lippe vergleichbare Werte. Die Leistungskennzahl muss im Verhältnis zu anderen Kennzahlen, u.a. der Laufzeit der Genehmigungsverfahren, gesehen werden. Diese betrachten wir im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	135	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	135	0	61	69	111	237	17

Der Kreis Lippe ist überwiegend ländlich geprägt. Vergleichsweise viele Bauvorhaben liegen im Außenbereich. Zur Klärung der baurechtlichen Fragen nutzen viele Bürgerinnen und Bürger im Kreis die Möglichkeit der Bauvoranfrage. Die vorwiegend bauleitplanerischen Fragestellungen sind damit für die späteren Bauanträge schon vorab geklärt. Zudem ist die Mehrzahl der Bauvorhaben bauordnungsrechtlich weniger komplex. Die Bearbeitung der Bauanträge ist dadurch insgesamt weniger zeitaufwändig.

Dennoch kann an dieser Stelle konstatiert werden, dass die große Zahl von Anträgen und Anfragen nur von einer funktionierenden Organisation zeitnah bearbeitet werden kann. Die oben dargestellten Kennzahlen belegen die effektive Arbeitsweise der Bauaufsicht des Kreises Lippe. An dieser Stelle verweisen wir auch auf die im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“ dargestellten kurzen Laufzeiten des Kreises.

6.3.8 Bauberatung

- Die untere Bauaufsicht des Kreises Lippe stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät telefonisch und per Mail. Der Anteil der abgelehnten, zurückgezogenen oder unvollständig eingereichten Anträge ist niedrig.

Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die Bauberatung im **Kreis Lippe** wird von den Sachbearbeitenden der Bauaufsicht durchgeführt, welche auch die Anträge bearbeiten. Einen zentralen Servicepunkt für die Bauberatung gibt es nicht. Anträge, die zurückgenommen oder abgelehnt werden, verursachen oft einen hohen Personalaufwand. Können beispielsweise potenzielle Antragsteller schon im Rahmen der

Bauberatung von der Genehmigungsunfähigkeit des Vorhabens überzeugt werden, kann unnötiger Aufwand auf Seiten der Antragsteller wie auch bei der Bauaufsichtsbehörde für eine Ablehnung eingespart werden. Im Übrigen sollten Antragsteller so informiert sein, dass vollständige und prüffähige Unterlagen eingereicht werden, die eine Zurücknahme auch im Rahmen der Rücknahmefiktion entbehrlich machen. Der Kreis sollte deshalb die von der gpaNRW gebildeten Kennzahlen weiter fortschreiben, um ggf. steuernd eingreifen zu können.

Die Sachbearbeitenden stehen den Architekten sowie den Bürgerinnen und Bürgern montags bis donnerstags von 9.00 bis 16.00 Uhr und freitags bis 12.00 Uhr für Rückfragen zur Verfügung. Pandemiebedingt erfolgen die Beratungen überwiegend telefonisch, per Mail oder persönlich nach Terminabsprache. Eine qualitative Verschlechterung der Beratungsleistung ist damit nach Ansicht des Kreis Lippe nicht verbunden.

In den Kommunen bietet der Kreis jeweils Beratungen vor Ort an. Diese erfolgen zumeist in den örtlichen Rathäusern. Sie nutzten die Zeit für Termine mit Antragstellenden, um diesen Hinweise zu ihren eingereichten Bauanträgen zu geben. Die Sachbearbeitenden nutzen die Anwesenheit vor Ort auch, um Abstimmungen mit den Kommunen vorzunehmen. Über die Präsenztermine vor Ort hinaus, erfolgen solche Absprachen aber überwiegend telefonisch oder per Mail.

Ausführliche Informationen zu Baugenehmigungen sind auf der Homepage des Kreises Lippe vorhanden. Interessierte finden zahlreiche Formulare und verständliche Hinweise. Die Unterlagen sind sehr ausführlich und auf einem aktuellen Stand. Die informative Homepage und die zielgerichtete Bauberatung kann ursächlich dafür sein, dass die Anträge im Kreis Lippe vergleichsweise oft vollständig eingereicht werden. Auch der Anteil der Anträge, die zurückgezogen werden, ist niedrig.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	6,05	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent	0,49	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	42,96	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Die untere Bauaufsicht erfasst den Anteil unvollständig eingehender Anträge mithilfe der Fachsoftware. Mit gut 40 Prozent ist er 2020 gering. Auch der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge an den Bauanträgen sowie der Ablehnung an den Bescheiden können Hinweise zu der Qualität der Information der Bauinteressierten liefern. Die hierzu von uns erfassten Daten geben für den Kreis Lippe keinen Anhaltspunkt, das praktizierte Vorgehen anzupassen. Der Anteil der

zurückgenommenen Bauanträge ist durchschnittlich, der Anteil der Ablehnungen ist gering. Die Werte für 2020 und 2019 liegen auf einem gleichbleibenden Niveau.

Der Kreis Lippe hat im Vergleichszeitraum keine Stellenanteile für die Bauberatung ausgewiesen. Sie wird von den Sachbearbeitenden neben der Antragsbearbeitung durchgeführt. Die Zeitanteile konnten daher nicht ausgewertet und in einen interkommunalen Vergleich gesetzt werden.

Wir haben in 18 Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung erheben können. 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 Spannbreite.

Das Streudiagramm enthält dabei keine Positionierung für den Kreis Lippe, da dieser den Personaleinsatz in der Bauberatung nicht vergleichbar abgrenzen bzw. beziffern konnte.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ **Feststellung**
Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren sind kurz. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit werden nicht zuverlässig erfasst. Krankheitsbedingte Ausfälle konnten nicht kompensiert werden.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019[72] 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.

[72]Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

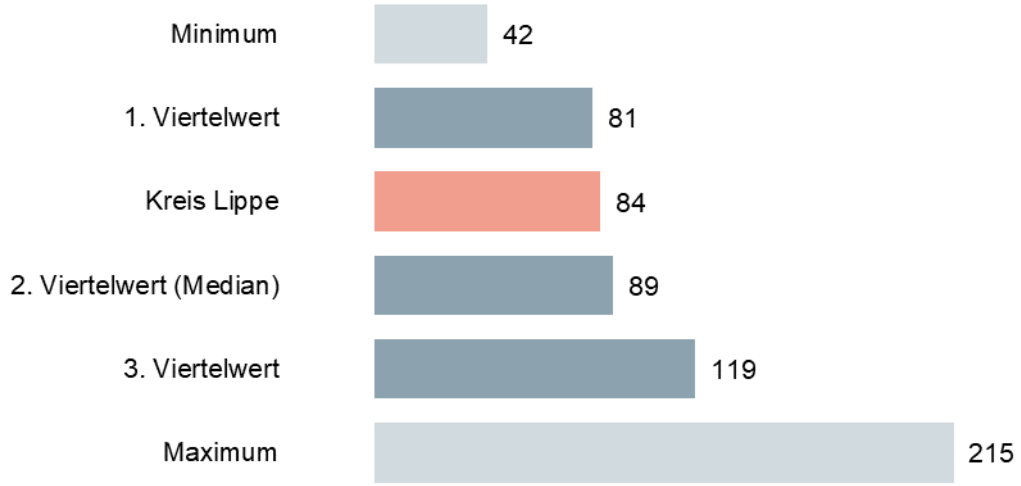
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

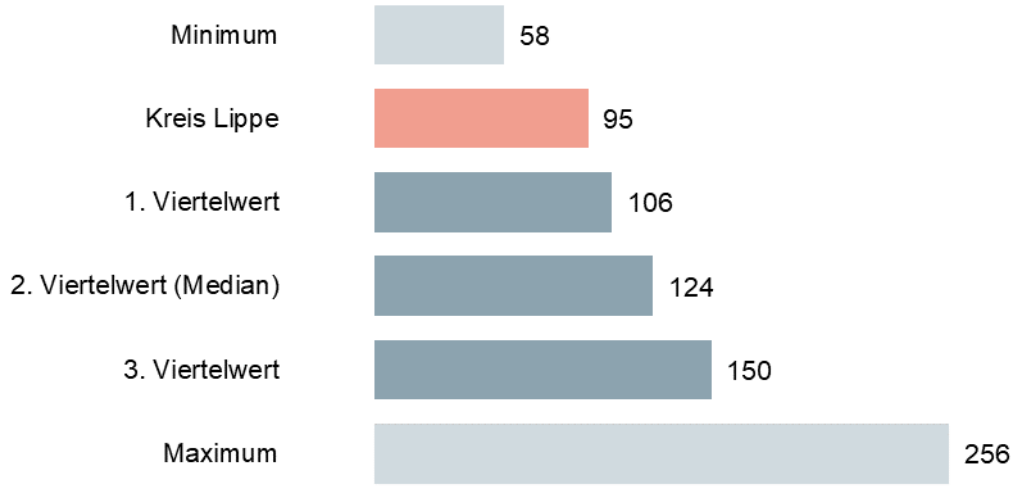
Der **Kreis Lippe** erfasst sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge. Die Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren sind vergleichsweise kurz. Bei den normalen Verfahren gehört der Kreis Lippe zu dem Viertel der Kreise mit den kürzesten Laufzeiten.

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, die sich wie folgt verteilen:

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die 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 Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeit zu der Laufzeit ab Vollständigkeit verdeutlicht in der Regel den Zeitraum, der für die Vervollständigung von Anträgen aufgewandt wird. Das bedeutet ggf., dass sich die Bediensteten mehrfach in einen Sachverhalt neu einarbeiten müssen, da von der ersten Prüfung bis zur Vervollständigung des Antrages einige Zeit vergangen ist. Dieser Umstand verbraucht zusätzliche Personalressourcen.

Der Kreis Lippe erfasst den Zeitpunkt, ab dem die Unterlagen vollständig vorliegen, nicht in allen Vorgängen. Die Laufzeiten können daher nicht aussagekräftig mit anderen Kreisen verglichen werden. Die Mehrzahl der Kreise konnte keine Angaben zu den Laufzeiten ab Vollständigkeit machen. Die zur Verfügung stehenden Werte lassen dennoch eine statistisch verlässliche Einordnung zu. Nachfolgend bilden wir die erhobenen Laufzeiten daher zur Information ab:

Laufzeiten von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeiten von Bauanträgen (normales Verfahren)	k.A.	20	37	45	46	77	11
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Verfahren)	k.A.	19	41	55	60	86	13

Mit den vom Kreis Lippe erfassten Daten errechnet sich eine Laufzeit für normale Verfahren von 74 Kalendertagen. Bei den einfachen Verfahren liegt die Laufzeit der erfassten Vorgänge bei 51 Tagen. Gegenüber 2019 sind die Laufzeiten der normalen Verfahren um 13 Kalendertage angestiegen. Das ist nach Angaben der Bauaufsicht auf einige wenige Vorgänge mit sehr langen Laufzeiten zurückzuführen. Die Laufzeiten in 2019 sind im Vergleich mit den von anderen Kreisen vorliegenden Werten unauffällig. Die vom Kreis Lippe mit den oben beschriebenen Unsicherheiten ermittelten Laufzeiten ab Vollständigkeit sind für die normalen Verfahren im Vergleichsjahr 2020 länger als bei vielen anderen Kreisen. Neben den statistischen Auswirkungen einzelner extrem langer Bearbeitungszeiten liegt die Ursache hierfür auch in pandemiebedingten Ausfällen, die nicht aufgefangen werden konnten.

Nach Einschätzung der gpaNRW stellt das Jahr 2020, bezogen auf die Laufzeiten, eine Ausnahme für den Kreis Lippe dar. Dennoch sollte die Bauaufsicht künftig auf die konsequente Erfassung der relevanten Verfahrensdaten achten um belastbare Informationen zur Personalsteuerung zu haben.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte auch die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren ab der Vollständigkeit der Anträge konsequent erfassen und für einen längeren Zeitraum evaluieren, um Tendenzen oder Besonderheiten zu erkennen und ggf. gegensteuern zu können.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe hat allgemeine Ziele für die untere Bauaufsicht formuliert. Zur Steuerung erfasst die Bauaufsicht Daten zu Antragszahlen und Laufzeiten. Konkrete Zielwerte zur Kontrolle und Steuerung gibt es nicht.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Der **Kreis Lippe** hat zum Produkt „bauaufsichtliche Genehmigungsverfahren“ das Ziel formuliert, zeitnahe, rechtssichere und bürgernahe Baugenehmigungsverfahren sicherzustellen. Dies soll durch eine intensive, ganzheitliche Beratung und Verfahrensabläufe sichergestellt werden.

Der Kreis hat Zielvereinbarungen getroffen, die insbesondere auf die Digitalisierung der Prozessabläufe abzielen. Die internen Vorgaben zu gewerblichen Bauvorhaben kann die untere Bauaufsichtsbehörde im Betrachtungszeitraum nicht einhalten.

Die Einhaltung der definierten Ziele erfasst und steuert der Kreis Lippe mittels eines datengestützten Berichtswesens. Die untere Bauaufsicht gibt darin monatlich ein Feedback und erstellt eine Prognose zum Erreichungsgrad. Mittels Ampelphasen gibt die Software dann einen Überblick über zum Sachstand. Die Software befindet sich gegenwärtig noch in der Pilotphase. Daneben erstellt die Bauaufsicht quartalsweise Berichte aus dem Bereich Baugenehmigung. Neben den Antragszahlen wird auch das Gebührenaufkommen ausgewertet. Für die interne Steuerung nutz die Bauaufsicht insbesondere Auswertungen zu den Laufzeiten und zur Auslastung der Mitarbeitenden.

Insgesamt erfolgt die Kontrolle der Zielvorgaben im Kreis Lippe textbasiert. Kennzahlen werden an eher allgemein formulierten Zielen gemessen. Wie das Erreichen eines Zieles gemessen und bewertet wird, ist nicht schriftlich formuliert.

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personalkennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Unteren Bauaufsicht damit nur ansatzweise als Steuerungsgrundlage.

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass veränderte Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten häufig keinen Impuls für eine Veränderung in der Personalausstattung geben. Auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit kann anhand von Kennzahlen gemessen und mit Hilfe von Zielen verbessert werden. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jeder Kreis Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus unserer Sicht wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personalkennzahlen.

Mit Hilfe der Kennzahlen aus diesem Bericht kann der Kreis Lippe auf eintretende Veränderungen reagieren, um gesteckte Ziele nicht aus den Augen zu verlieren.

- **Empfehlung**
  Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden. Das unterstützt die Steuerung. Dazu kann der Kreis Lippe z.B. die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen erlassen. Sie bearbeitet die Bauanträge bis zur Genehmigung digital.	236			
F2	Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens.	239	E2	Der Kreis Lippe sollte auf wiederholte Fristsetzungen bei der Nachforderung von Unterlagen verzichten. Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW ist dieses Vorgehen nicht vorgesehen.	243
F3	Mit der digitalen Bauakte hat der Kreis Lippe die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes für die untere Bauaufsicht umgesetzt. Ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem wird noch nicht eingesetzt. Die digitale Akte führt der Kreis für die Bauüberwachung zusätzlich noch in Papierform.	244	E3	Der Kreis Lippe sollte auch die Arbeitsvorgänge der Baukontrolleure digitalisieren. Dadurch kann die parallele Führung einer Papierakte entfallen.	246
F4	Das Antragsaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der unteren Bauaufsicht vergleichsweise hoch. Die Beschäftigten bearbeiten mehr Voranfragen und Anträge als viele andere Kreise. Valide Angaben zu den unerledigten Anträgen fehlen.	247	E4.1	Um eine dauerhafte Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Lippe die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal regelmäßig analysieren und bei Bedarf personell nachsteuern.	249
			E4.2	Der Kreis Lippe sollte die Anzahl der unerledigten Bauanträge jährlich erfassen und im Zeitreihenvergleich auswerten.	249
F5	Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren sind kurz. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit werden nicht zuverlässig erfasst. Krankheitsbedingte Ausfälle konnten nicht kompensiert werden.	252	E5	Der Kreis Lippe sollte auch die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren ab der Vollständigkeit der Anträge konsequent erfassen und für einen längeren Zeitraum evaluieren, um Tendenzen oder Besonderheiten zu erkennen und ggf. gegensteuern zu können.	255
F6	Der Kreis Lippe hat allgemeine Ziele für die untere Bauaufsicht formuliert. Zur Steuerung erfasst die Bauaufsicht Daten zu Antragszahlen und Laufzeiten. Konkrete Zielwerte zur Kontrolle und Steuerung gibt es nicht.	255	E6	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden. Das unterstützt die Steuerung. Dazu kann der Kreis Lippe z.B. die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.	256

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Lippe im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Vergabewesen

Der Kreis Lippe hat bereits seit einigen Jahren eine z**entrale Vergabestelle** eingerichtet. Diese ist bei Ausschreibungen ab einer Wertgrenze von 15.000 Euro am Prozess beteiligt. Bei Maßnahmen die in Zusammenhang mit Fördermitteln stehen, liegt die Wertgrenze bei 5.000 Euro. Die Verfahrensschritte und Zuständigkeiten sind im Anhang zu diesem Bericht dargestellt. Die Vergabeverfahren werden nicht mit Hilfe einer Vergabemanagementsoftware abgewickelt. Der Digitalisierungsgrad ist trotzdem hoch, da die zentrale Vergabestelle alle Verfahren über E-Vergabeplattformen abwickelt. Durch die vorgegebenen Abläufe und Zuständigkeiten, die auch Bestandteil der Vergabedienstanweisung des Kreises sind, ist eine Einheitlichkeit gegeben.

Für seine **kreisangehörigen Kommunen** übernimmt der Kreis Lippe ebenfalls Aufgaben im Vergabewesen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit. Die **örtliche Rechnungsprüfung** ist ab einer Wertgrenze von 25.000 Euro (bzw. 5.000 Euro bei Fördermaßnamen) standardmäßig in die Vergabeverfahren eingebunden. Dies ist verbindlich in der Dienstanweisung geregelt. Der Umgang mit **Nachträgen** und Auftragsänderungen und die Beteiligung der Vergabestelle oder der Rechnungsprüfung bei Nachträgen fehlt in der aktuellen Dienstanweisung. Diese sollte der Kreis schnellstmöglich aktualisieren.

Zur **Vorbeugung gegen Korruption** hat der Kreis Lippe bereits im Jahr 2009 Verhaltensregeln für seine Beschäftigten in einer Dienstanweisung festgelegt. Der Kreis Lippe sollte die aktuellste Änderung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes im Juni 2022 zum Anlass nehmen, seine Dienstanweisung zu überarbeiten und Zuständigkeitsregelungen zu integrieren. Eine aktuelle Schwachstellenanalyse bereitet der Kreis gerade vor, diese kann er ebenfalls dazu nutzen, die Beschäftigten für das Thema zu sensibilisieren. Mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat sich der Kreis Lippe auseinandergesetzt. Verbindliche Regelungen oder ein Workflow hat er noch nicht erarbeitet.

Regelungen zum **Sponsoring** gibt es bisher beim Kreis Lippe nicht, weil die Häufigkeit von Sponsoring bisher eine untergeordnete Bedeutung hat. Der Kreis sollte dennoch die Rahmenbedingungen vorgeben, um im Bedarfsfall nach einheitlichen Vorgaben vorgehen zu können.

Schriftliche Regelungen für ein **Bauinvestitionscontrolling** gibt es für den Kreis Lippe ebenfalls nicht. Im Bereich des Gebäudemanagements gibt es vielfältige Mechanismen, um den zeitlichen Ablauf und den Kostenrahmen zu steuern. Um die vorhandenen Methoden zu stützen,

sollte der Kreis den Prozess verschriftlichen. So kann er den gut funktionierenden Ablauf auch für zukünftige Entwicklungen sichern.

Die **Abweichung** der Auftrags- zu den Abrechnungssummen war im Jahr 2020 vergleichsweise niedrig. Im Jahr 2019 war die Abweichung deutlich größer. Der Kreis sollte versuchen die Abweichungen mit einem verbesserten Bauinvestitionscontrolling zu steuern. Die Abweichungen sollte er nachvollziehbar und für spätere Auswertungen geeignet dokumentieren.

Die betrachteten **Vergabemaßnahmen** des Kreises Lippe bestätigen den **positiven Grundeindruck** der Organisation des Vergabewesens. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen überwiegend ein. Die Dokumentation der Maßnahmen sollte für Nachträge oder die Auskömmlichkeit der Preise noch verbessert werden.

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 Lippe 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**
Der Kreis Lippe hat durch die Zentralisierung der Vergabestelle und durch die Verschriftlichung der Arbeitsabläufe von Vergabeverfahren eine sehr gute Ausgangslage, um Verfahren rechtssicher abzuwickeln. Es fehlen schriftliche Regelungen zum Ablauf von Änderungsaufträgen und Nachträgen.

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 Lippe** hat vor einigen Jahren eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese ist organisatorisch im Fachbereich 100 und dort beim Fachgebiet 200 „Finanzen, Beteiligungen und Wirtschaft“ angesiedelt. Die zentrale Vergabestelle ist bei Ausschreibungsverfahren des Kreises Lippe ab einer Wertgrenze von 15.000 Euro einzubinden. Bei Maßnahmen, die gefördert werden, kann die Beachtung der vergaberechtlichen Vorschriften über mögliche Rückforderungen entscheiden. Bei Auftragswerten oberhalb von 5.000 Euro müssen sich die Bedarfsstellen des Kreises Lippe bereits zu Beginn des Projektes mit der zentralen Vergabestelle und der Rechnungsprüfung über die Anforderungen an das Vergabeverfahren aufgrund der Förderung abstimmen. Es ist gut, dass der Kreis Lippe das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch die Bündelung des Fachwissens minimiert.

Unabhängig vom Auftragswert ist die zentrale Vergabestelle auch bei Verfahren unterhalb der Wertgrenze beratend tätig und unterstützt die Bedarfsstellen. Als Serviceangebot stellt die zentrale Vergabestelle den Fachbereichen Formulare zur Verfügung.

Grundlage für die Tätigkeit der zentralen Vergabestelle ist die Dienstanweisung Vergabewesen des Kreises Lippe (DA), diese ist zum 01. März 2019 in Kraft getreten. Die zentrale Vergabestelle des Kreises möchte die DA zeitnah überarbeiten und aktualisieren. Mit dem Wirksamwerden des Wettbewerbsregisters zum 01. Juni 2022 hat sich zudem eine Änderung bei der Abfrage bei der Registerbehörde ergeben. Die bisher bestehende Abfragepflicht nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz (§ 8) ist entfallen, bzw. lediglich für einen Übergangszeitraum von drei Jahren noch möglich. Verpflichtend ist zu dem o.a. Datum die Abfrage des Wettbewerbsregisters bei Verfahren ab 30.000 Euro. Dies sollte in der geänderten DA ebenfalls berücksichtigt werden.

Die geltende DA bezieht sich auf alle Dienststellen des Kreises Lippe einschließlich der Sondervermögen. Dadurch kann der Kreis Lippe gewährleisten, dass seine Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt und von der zentralen Vergabestelle begleitet werden.

Wertgrenzen zur Durchführung von EU-weiten Vergaben und beschränkten oder freihändigen Vergaben sind in der DA benannt. Die Wertgrenzen für beschränkte und freihändige Vergaben orientieren sich an den aktuellen kommunalen Vergabegrundsätzen (Stand 02/2022). Auf die wesentlichen Vergaberechtsvorschriften wird als Grundlage in der DA ebenfalls verwiesen.

Die Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe sind als Anlage Bestandteil der DA. Diese sehr übersichtliche Aufteilung der Zuständigkeiten bezieht sich nicht nur auf die Verfahren, in die die zentrale Vergabestelle involviert ist. Auch die Verfahren unterhalb der Wertgrenze sind in der Darstellung enthalten mit entsprechenden Hinweisen auf die Beratungsfunktion der zentralen Vergabestelle. Die Bedarfsstellen können auf die zentral zur Verfügung gestellten Formulare zugreifen. Gerade für Verfahren an denen die zentrale Vergabestelle nicht beteiligt ist, ist diese

Festlegung der Aufgaben für die Bedarfsstellen eine gute Orientierung. Notwendige Verfahrensschritte können so sicher und einheitlich abgearbeitet werden.

Aus Sicht der gpaNRW ist die rechnerische Prüfung ein wichtiger Bestandteil der zentralen Vergabestelle. Der Kreis Lippe hat festgelegt, dass diese zwischen der Vergabe- und der Bedarfsstelle abzustimmen ist. Üblicherweise übernimmt die zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe die rechnerische Prüfung bei Dienst- und Lieferleistungen und bei geförderten Maßnahmen. Bei Bauleistungen erfolgt die rechnerische Prüfung häufig durch die Bedarfsstellen bzw. externe Ingenieurbüros. Diese können mit Hilfe von EDV-Programmen die Prüfung effektiver übernehmen. Außerdem ergeben sich Synergieeffekt, da die Büros auch den Preisspiegel erstellen.

Ausschreibungen, die über die zentrale Vergabestelle erfolgen, werden im Kreis Lippe elektronisch über die Vergabeplattform durchgeführt. Die Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle für die Bekanntmachungen ist ebenfalls in der DA festgelegt.

Grundsätzlich gilt, dass bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss. Wesentlich sind Änderungen, die dazu führen, dass sich der Auftrag erheblich vom ursprünglich vergebenen Auftrag unterscheidet. In der DA des Kreises Lippe sind keine Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen enthalten.

Bisher sind auch keine Regelung zu Umgang mit Vergaberügen oder –beschwerden in der DA enthalten. Solche Verfahren gab es bisher selten im Kreis Lippe. Nach Auskunft des Kreises werden neben der zentralen Vergabestelle auch die örtliche Rechnungsprüfung und die Bedarfsstellen in solche Verfahren eingebunden. Die schriftliche Festlegung sollte der Kreis bei der Änderung der DA ebenfalls berücksichtigen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte seine Dienstanweisung schnellstmöglich aktualisieren und vor allem Regelungen zur Einbindung der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen und Vergaberügen aufnehmen.

Hinweise zu Belangen der Binnenmarktrelevanz sind in der DA Vergabe des Kreises Lippe nicht vorhanden. Der Vordruck des Freigabevermerks enthält unter der Fußnote 4 einen allgemeinen Hinweis, dass bei Aufträgen mit einem geringen Kostenaufwand davon ausgegangen werden kann, dass keine Binnenmarktrelevanz vorliegt. 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. Dies muss jeweils im Einzelfall geprüft werden. Dabei sollten folgende Prüfschritte dokumentiert werden

- der Auftragsgegenstand,
- länderspezifische Kenntnisse,
- der geschätzte Auftragswert,
- die Besonderheiten des betreffenden Sektors (z.B. Größe und Struktur des Marktes, wirtschaftliche Gepflogenheiten),

- Zeitraum der Leistungserbringung sowie
- die geografische Lage des Ortes der Leistungserbringung.

Ist eine Binnenmarktrelevanz anzunehmen, 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. Im oben angesprochenen Freigabevermerk verweist der Kreis zwar auf die Prüfschritte, ob und wie die Prüfung stattfindet ist nicht Bestandteil des Vordruckes. Der Einzelfall ist entscheiden, sie ist nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte die Dokumentation der Prüfung der Binnenmarktrelevanz erweitern und die Bedarfsstellen für die Thematik sensibilisieren.

Der Kreis Lippe beschäftigt sich intensiv mit sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit. Er ist Modellkommune des Projektes der Bertelsmann Stiftung zum kommunalen Nachhaltigkeitsmanagement. In diesem Zusammenhang hat er für alle Aufgabenbereiche des Kreises Indikatoren der Nachhaltigkeit identifiziert. Dies spiegelt sich im Nachhaltigkeitsbericht 2020 des Kreises wider. Zu den Leitzielen im Bereich Natur-, Umwelt- und Klimaschutz gehört unter anderem die nachhaltige Beschaffung im Kreis Lippe. Bisher gibt es noch keine Dienstanweisung im Kreis Lippe, die die Beschaffung konkretisiert. Es wurden aber verschiedene Kreistagsbeschlüsse zum Beispiel zum Passivhausstandart oder Klimanotstand getroffen. Der Kreis Lippe hat sich frühzeitig mit den Anforderungen an eine nachhaltige Beschaffung beschäftigt und sowohl die politischen Gremien als auch die Bevölkerung in den Prozess involviert. Er hat eine ressourcenschonende Beschaffung im Blick. Der Kreis Lippe ist sich seiner Verantwortung als öffentlicher Auftraggeber bei der Beschaffung bewusst.

In der Dienstanweisung Vergabewesen hat der Kreis Lippe bereits unter Ziffer 3b) festgelegt, dass Architekten und Ingenieurleistungen ab einem Auftragswert über 100.000 Euro auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien berücksichtigen sollen.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

→ Die örtliche Rechnungsprüfung ist durch die Regelungen in der Dienstanweisung Vergabewesen gut in das Vergabeverfahren eingebunden.

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.

Insgesamt ist die Beteiligung der Rechnungsprüfung im **Kreis Lippe** schon seit einigen Jahren nicht nur auf die Prüfung der Vergaben ausgerichtet, sondern auch mit dem Fokus der Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Ausschreibungen. Dieses Angebot, welches die Rechnungsprüfung zusammen mit der zentralen Vergabestelle übernimmt, wird nach Angaben des Kreises Lippe sehr rege von den Bedarfsstellen genutzt. Ziel ist eine rechtssichere Vergabe.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Lippe ist bei Vergaben ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto vor der Zuschlagserteilung zu beteiligen. Bei Fördermaßnahmen liegt die Wertgrenze bei 5.000 Euro.

Die Rechnungsprüfung hat ein Zugriffsrecht auf die Datenbank, in der die zentrale Vergabestelle die Vergaben erfasst. In dieser Datenbank dokumentiert die Rechnungsprüfung auch Eintragungen und Zustimmungen zu den einzelnen Vorhaben. In der Datenbank werden auch die Vergaben erfasst, die nicht der Zustimmung der Rechnungsprüfung bedürfen. Die Bedarfsstellen müssen der Rechnungsprüfung einmal jährlich über die erteilten Aufträge ab einem Auftragswert von über 5.000 Euro berichten, sofern die zentrale Vergabestelle keine Vergabe durchgeführt hat. Dies ist in der DA des Kreises Lippe entsprechend geregelt. So greift auch für diese Verfahren ein nachträglicher Kontrollmechanismus, der zur Korruptionsprävention wichtig ist.

Sollte wirklich einmal eine erforderliche Beteiligung der Rechnungsprüfung irrtümlich nicht erfolgen, würde dies spätestens zum Jahresende auffallen, wenn die Rechnungsprüfung des Kreises Lippe die eigene Datenbank, mit der der zentralen Vergabestelle abgleicht. Dies geschieht jährlich in Zusammenhang mit der Erstellung des Jahresberichtes der Rechnungsprüfung.

Die Rechnungsprüfung hat die Möglichkeit sich über Submissionstermine zu informieren. Submissionen finden fast ausschließlich in digitaler Form mit zwei Mitarbeitern der zentralen Vergabestelle statt. Mitarbeiter der Rechnungsprüfung nehmen an diesen äußerst selten teil.

Im Kapitel Nachtragswesen wird auch die Beteiligung der Rechnungsprüfung bei Nachträgen und Auftragsänderungen betrachtet.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. In den Jahren 2019, 2020 und 2021 nutzt der Kreis Lippe bei knapp 70 Prozent seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Vergabeart.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Kreis Lippe ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- **Feststellung**
  Der Prozess für beschränkte Ausschreibungen ist im Kreis Lippe vollständig und effektiv gestaltet. Optimiert werden kann der Prozess bei der Auswahl der Bieter.

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.

Für die Bedarfsermittlung sind die Fachämter des **Kreises Lippe** zuständig. Sie schätzen die Kosten und legen die elektronische Vergabeakte an. Die Fachämter informieren die zentrale Vergabestelle über ein anstehendes Vergabeverfahren und legen die Vergabeart anhand der geltenden Dienstanweisung Vergabe fest. Die zentrale Vergabestelle berät bei der Wahl der

Verfahrensart. Die Bedarfsstellen suchen ebenfalls geeignete Bieter aus und prüfen deren Eignung. Diese Bieterliste leiten sie zusammen mit den Vergabeunterlagen und dem Vergabevermerk an die zentrale Vergabestelle.

Die zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe hat eine wesentliche Rolle bei den Vergabeverfahren. Sie berechnet die Fristen des Vergabeverfahren und übernimmt die ex ante Veröffentlichung. Außerdem prüft sie bei größeren Vorhaben neben den Vergabeunterlagen das Leistungsverzeichnis aus vergaberechtlicher Sicht. Wenn sich durch die Prüfung Rückfragen ergeben oder Unterlagen nachgefordert werden müssen, übernimmt dies die zentrale Vergabestelle. Sie leitet auch Bewerbungen von Firmen aufgrund der ex ante Veröffentlichung an das Fachamt weiter, welches entscheidet, ob die Firmen ebenfalls zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert werden.

Bei der beschränkten Ausschreibung ist der Wettbewerb eingeschränkt, weil der Auftraggeber die Bieter selbst auswählt. Die Bedarfsstellen legen im Kreis Lippe im Vorfeld fest, welche Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, dass die zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe die Auswahl der Bieter (nicht aus fachlicher Sicht) festlegt. So kann sie als unabhängige Stelle darauf achten, dass zwischen den Firmen gewechselt wird und nicht nur ortsansässige Firmen berücksichtigt werden. Die zentrale Vergabestelle führt ohnehin für beschränkte Verfahren eine Bewerberliste. Für diese können sich interessierte Firmen registrieren lassen.

Die zentrale Vergabestelle übernimmt gegebenenfalls zusätzlichen Bewerber in die Bieterliste oder erteilt ihnen eine Absage. Außerdem dokumentiert die zentrale Vergabestelle das Vergabeverfahren in einer internen Datenbank und über das Vergabeportal. Die Eignungsfeststellung von potenziellen Bietern ist im Arbeitsablauf nationale Vergabe verbindlich vorgegeben. Es ist gut, dass der Kreis Lippe den Arbeitsablauf detailliert festgelegt hat, dies erleichtert es den verschiedenen Bedarfsstellen einheitlich vorzugehen. Die zentrale Vergabestelle hat damit begonnen, die Auswahl der Bieter bei beschränkten Ausschreibungen zu prüfen.

→ **Empfehlung**
Die zentrale Vergabestelle sollte weiter so vorgehen und sich aus Korruptionsgesichtspunkten die Freigabe der Bieterliste vorbehalten und diese erforderlichenfalls anpassen.

Die Kommunikation mit den Bietern 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 Gründen der Korruptionsprävention wichtig.

Die zentrale Vergabestelle ist für die Durchführung der Submission zuständig, dazu gehört auch die Information aller Bieter über das Ergebnis der Verhandlung. Im Anschluss nimmt die zentrale Vergabestelle die formale Prüfung vor und fordert die Gewerbezentral- und Vergaberegisterauskunft des Mindestbieters an.[73]

[73] Die Registerauskünfte sind seit Mitte 2022 durch die Anfrage beim Wettbewerbsregister ersetzt worden. Betrachtet wird hier der Prozess im Jahr 2020.

Die technische, rechnerische und wirtschaftliche Prüfung der Bauleistungen übernehmen die jeweiligen Fachämter oder externe Ingenieurbüros. Wenn die Prüfung durch die zentrale Vergabestelle oder die Fachämter ergibt, dass Unterlagen nachgefordert werden müssen, ein Ausschluss vom Verfahren oder eine Angebotsaufklärung erforderlich ist, ist die zentrale Vergabestelle für diese Aufgabe zuständig. Die Vergabestelle achtet darauf, dass ein Bieter nicht mehrere Aufforderungen für verschiedene Unterlagen erhält, sondern dass nur ein Anschreiben versandt wird. Unter dem Aspekt der Bürger-/Kundenfreundlichkeit ist dies eine gute Vorgehensweise.

Die Fachämter erstellen schließlich den Vergabevorschlag und leiten diesen entsprechend den Wertgrenzen an die örtliche Rechnungsprüfung. Die Rechnungsprüfung wird regelmäßig erst spät in den Prozess der Vergabeverfahren eingebunden. Durch die zentrale Organisation der Vergabeverfahren ist diese nachvollziehbar. Die Bedarfsstellen beauftragen den Bieter, der den Zuschlag erhalten soll. Die zentrale Vergabestelle unterrichtet anschließend die unterlegenen Bieter gemäß § 19 VOB/A.

Eine Trennung von Auftragsvergabe und Abwicklung ist im Kreis Lippe nicht gegeben. Die Fachämter, die die Maßnahmen abwickeln, beauftragen diese auch. 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. Der Kreis Lippe begründet sein Vorgehen damit, dass die zentrale Vergabestelle bei einer Beauftragung über Haushaltsmittel anderer Fachämter verfügen würde. Letztendlich handelt es sich im Kreis Lippe bei der Auftragserteilung um die letzte Formalie eines im Vorfeld mit verschiedenen Stellen abgestimmten Prozesses. Aus diesem Grund ist durch die Beauftragung durch die Fachämter kein zusätzliches Risiko gegeben.

Bestandteil der DA des Kreises Lippe ist eine Anlage mit Zuständigkeiten und Arbeitsabläufen für die Verfahren mit verschiedenen Wertgrenzen. Diese Darstellung ist gerade für solche Bedarfsstellen hilfreich und wichtig, die nur selten Vergabeverfahren durchführen.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend[74]. 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,

[74] Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

- 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.

→ Der Kreis Lippe nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen und die Kommunikation mit den Bietern standardmäßig digitale Vergabeplattformen. Der Kreis nutzt bislang kein Fachverfahren als Vergabemanagementsystem.

Der **Kreis Lippe** führt eine „digitale Vergabeakte“ im Veröffentlichungsportal. Um die Quote der Angebote, die noch in Papierform eingehen, zu verringern, beabsichtigt der Kreis zusammen mit dem Anbieter des Portals eine Schulung für Bieter durchzuführen, um mögliche Hemmnisse gegenüber einem digitalen Angebot abzubauen. Derzeit wird ein Dokumentenmanagementsystem bei der Kreisverwaltung Lippe eingeführt.

Ein digitales Vergabemanagementsystem könnte künftig im Rahmen der weiteren Digitalisierung unterstützen. Es sollte mit dem vorhandenen Dokumentenmanagementsystem kompatibel sein. Eine entsprechende Software wird ergänzend zu den E-Vergabeplattformen genutzt, weil sie die internen Abläufe stützt. Eine Vergabe-Software sollte aus Sicht der gpaNRW folgende Funktionen haben:

- Führen einer Elektronische Vergabeakte
- zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung
- Bieterdatenbank
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, um Vergaben zu veröffentlichen
- Termin- und Fristenplanung
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen)
- Verwaltung von Nachträgen.

Bei der Nutzung einer Vergabemanagementsoftware wäre es möglich den gesamten Prozess digital zu bearbeiten. Dies umfasst auch die Genehmigungs- und Mitzeichnungsbefugnisse. Über zu vergebende Zugriffsrechte können die Bedarfsstellen und die örtliche Rechnungsprüfung Unterlagen sehen oder bearbeiten. Da das Vergabeverfahren gerade auch mit den Bietern immer digitaler abgewickelt wird, würden sich keine Medienbrüche mehr ergeben. Im folgenden Kapitel betrachtet die gpaNRW die interkommunale Zusammenarbeit des Kreises Lippe mit seinen kreisangehörigen Kommunen für den Bereich der Vergaben. Bei einer interkommunalen Zusammenarbeit bietet der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware viele Vorteile, zum Beispiel für den Austausch von Dokumenten ohne Medienbruch.

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.

→ Der Kreis Lippe bietet den meisten seiner kreisangehörigen Kommunen die Aufgaben der zentralen Vergabestelle an. Die Zuständigkeiten und die Kostenerstattung sind jeweils in einer öffentlich-rechtlichen 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,*
- *die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie*
- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Die Durchführung eines rechtskonformen Vergabeverfahrens erfordert ein hohes fachliches Niveau und die technische Ausstattung von Vergabestellen, um den Anforderungen der e-Vergabe gerecht zu werden. Für die kleineren kreisangehörigen Kommunen ist dies mit einem hohen Aufwand verbunden, den sie unter Umständen nicht leisten können.

Der **Kreis Lippe** hat deshalb mit allen zwölf kleinen kreisangehörigen Kommunen und der Stadt Lage (mkK[75]) eine öffentliche rechtliche Vereinbarung über die Durchführung von Aufgaben zur Vergabe öffentlicher Aufträge abgeschlossen. Die Kommunen können die zentrale Vergabestelle des Kreises nutzen, sind aber nicht dazu gezwungen. Tatsächlich ist das Maß der Nutzung sehr unterschiedlich.

Diese schriftliche Regelung enthält eine eindeutige Zuordnung der Zuständigkeiten im Laufe des Vergabeverfahrens. Die Aufgaben des Kreises als zentrale Vergabestelle, und die der Kommunen als Bedarfsstelle sind in § 2 der Vereinbarung festgehalten. Die Zuständigkeit des

[75] mittlere kreisangehörige Kommune (mkK)

Kreises endet mit der Zuschlagsbekanntmachung oder weiterer notwendiger Bekanntmachungen auf dem Vergabeportal. Die Kommunen sind für die rechnerische Prüfung, die Zuschlags- und Auftragserteilung zuständig.

Regelungen zur Einbindung der zentralen Vergabestelle des Kreises bei der Bearbeitung von Nachträgen oder die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sind nicht Bestandteil der Vereinbarung.

Individuell ist für jede Kommune im Absatz 3 festgelegt, ab welchem geschätztem Auftragswert der Kreis als Vergabestelle genutzt werden kann, beispielsweise ab 10.000 Euro. Darüber hinaus enthält die Vereinbarung in Absatz 4 die geschätzte Anzahl an jährlichen Vergaben, die der Kreis vermutlich übernehmen wird. Die Kostenerstattung ist ebenfalls vertraglich vereinbart.

Seitens der kreisangehörigen Kommunen empfehlen wir künftig im Vorfeld rechtlich zu klären, ob die Art der Vereinbarung ausschreibungsfrei erfolgen kann. Die Kreise und Kommunen sollten die Rechtsprechung des EuGH[76] dazu in den Entscheidungsprozess einbeziehen.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die zentrale Vergabestelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, gemäß § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ab dem 01. Januar 2025 ggf. umsatzsteuerpflichtig werden.

Neben dieser interkommunalen Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Kommunen gibt es weitere kreisübergreifende Vergaben. Die Beseitigung von Schlachtabfällen erfolgt zum Beispiel über eine gemeinsame Ausschreibung für den gesamten Bereich Ostwestfalen-Lippe, da so bessere Ausschreibungsergebnisse erreicht werden.

Auch bei der Beschaffung im Rahmen des Bevölkerungsschutzes erfolgt oft eine interkommunale Ausschreibung für Fahrzeuge für mehrere Städte, diese wird wechselseitig von den verschiedenen Beteiligten durchgeführt. Diese Kooperation ist schriftlich zwischen den Kreisen Höxter, Lippe und Paderborn getroffen worden.

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 Lippe hat noch keine separate Dienstanweisung mit dem Thema Korruption erstellt. Diese befindet sich in der Bearbeitung. Der Kreis hat an verschiedenen Stellen Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Einen aktuellen Gefährdungsatlas möchte der Kreis erstellen. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat der Kreis bisher nicht getroffen.

[76] EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19

Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG)[77] 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 Lippe** hat eine Dienstanweisung über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken für den Kreis Lippe aufgestellt. Diese ist am 01. August 2009 in Kraft getreten. In der Dienstanweisung sind Regeln zur Annahme von Zuwendungen, die in Bezug auf das Amt oder das Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen, getroffen. Die Annahme von Belohnungen oder Geschenken die in Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis stehen sind danach grundsätzlich verboten. Toleriert wird die Annahme von geringwertigen Aufmerksamkeiten oder die Bewirtung bei dienstlichen Tätigkeiten, wenn sie angemessen ist. Mit den Regelungen der Dienstanweisung möchte der Kreis seine Beschäftigten schützen, Korruption oder der Anschein von Korruption sollen verhindert werden. Dazu hat der Kreis Lippe die geringwertigen Aufmerksamkeiten in der DA konkret benannt. Es handelt sich zum Beispiel um Kalender, Kugelschreiber oder übliche Speisen und Getränke, die bei dienstlichen Besprechungen angeboten werden.

Zum Antikorruptionsbeauftragten ist beim Kreis Lippe die Teamleitung der Rechnungsprüfung bestellt worden. Diese Informationen sind auf der Homepage des Kreises abrufbar. Außerdem hat der Antikorruptionsbeauftragte des Kreises Lippe eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erarbeitet. Diese ist noch nicht in Kraft getreten. Das KorruptionsbG, welches in den

[77] 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)

vergangenen Jahren mehrfach geändert worden ist, enthält konkrete Vorgaben zu Veröffentlichungspflichten, der Überwachung von Nebentätigkeiten, der Rotation oder einer durchzuführenden Gefährdungsanalyse. Es ist gut, dass der Kreis eine separate Handlungsanweisung zu diesem sensiblen Thema aufstellen möchte. Die Dienstanweisung ist umfangreich und gibt den Bediensteten gute Hilfestellung.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention in Kraft treten lassen.

Neue Beschäftigte werden bei Dienstantritt auf die bestehenden Regelungen hingewiesen. Daneben hat die Kreisverwaltung bis zur Pandemie einmal im Quartal Info-Veranstaltungen für neue Mitarbeiter angeboten. Bei diesen Veranstaltungen wurden die vorhandenen Dienstanweisungen erläutert und an kleinen Beispielen erklärt. Der bestehende Personalstamm des Kreises Lippe wird im Laufe des Berufslebens nicht an die Regelungen zur Korruptionsprävention erinnert. Die Führungskräfte der Kreisverwaltung werden im Rahmen eines Führungskräftetrainings hinsichtlich der Korruptionsprävention geschult.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte seine Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention, durch Informationen oder Schulungen, sensibilisieren.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die **korruptionsgefährdeten** und die besonders korruptionsgefährdeten **Bereiche** in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung im Jahr 2006 durch die gpaNRW hatte der Kreis Lippe eine Schwachstellenanalyse aufgestellt.

Bei einer Schwachstellenanalyse bietet es sich an, die Mitarbeiter zu beteiligen. Im Wege einer Befragung werden diese aktiv in den Prozess einbezogen und können wertvolle Hinweise geben. Ein entsprechendes Konzept für einen aktuellen Gefährdungsatlas hat der Kreis Lippe erstellt. Darin ist auch die Beteiligung der Vorgesetzten und je nach Gefährdungseinstufung des jeweiligen Fachdienstes auch eine Beteiligung der Beschäftigten vorgesehen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte sein Konzept für einen aktuellen Gefährdungsatlas umsetzen und die Schwachstellenanalyse auf dieser Grundlage regelmäßig aktualisieren.

Gemäß Ziffer 6 der Dienstanweisung über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken für den Kreis Lippe sollen Beschäftigte in Verdachtsfällen unverzüglich ihre unmittelbare Vorgesetzte oder ihren unmittelbaren Vorgesetzten mit einem schriftlichen Vermerk unterrichten.
Da der Kreis Lippe einen Antikorruptionsbeauftragten hat, sollte dieser auch als möglicher Ansprechpartner benannt werden. Für den einzelnen Beschäftigten kann es durchaus leichter sein, sich im Verdachtsfall einer unabhängigen Person anzuvertrauen. In der Dienstanweisung, die der Kreis gerade erarbeitet, ist dies so vorgesehen.

Nach § 8 KorruptionsbG waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Beim Kreis Lippe führt die zentrale Vergabestelle diese Anfragen beim Vergaberegister durch, die Zuständigkeit war nicht in der Dienstanweisung verschriftlicht. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG Mitte 2022 entfällt das

Vergaberegister. Die bisherigen Abfragepflichten werden durch das Wettbewerbsregister (WRegG) ersetzt. Nach § 6 Abs. 1 WRegG ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte die Zuständigkeit für die Abfrage des Wettbewerbsregisters bei der nächsten Änderung der Dienstanweisung in die Dienstanweisung Vergabewesen aufnehmen.

Die EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden[78] sieht vor, dass Hinweisgebende die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Einen ersten Schritt zur Umsetzung der EU-Vorgabe in nationales Recht hat das Bundesministerium der Justiz im April 2022 mit einem Referentenentwurf für ein Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) gemacht.

Die öffentlichen Verwaltungen haben vor allem in den Bereichen des öffentlichen Auftragswesens, des Umweltschutzes sowie des Schutzes personenbezogener Daten Berührungspunkte zu dem Themengebiet. Die Kommunen müssen sich damit befassen welche Maßnahmen sie zum Schutz der Hinweisgebenden treffen möchten. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Dem Kreis Lippe ist bekannt, dass er Regelungen treffen muss, bisher wurden noch keine konkreten Handlungsanweisungen erarbeitet.

→ **Empfehlung**
Spätestens, wenn die Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in einem nationalen Gesetz verbindlich vorliegt, empfehlen wir einen standardisierten Ablauf zu erarbeiten. Hierin sollte geregelt sein, wie mit eingereichten Hinweisen innerhalb der Kreisverwaltung zu verfahren ist.

In § 12 KorruptionsbG ist festgelegt, dass Beschäftigten der öffentlichen Stellen in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden sollen. Sollte dies aus zwingenden Gründen im Einzelfall nicht anders möglich sein, muss eine Kommune dies dokumentieren und der Aufsichtsbehörde mitteilen. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen.

Bisher hat der Kreis Lippe keine regelmäßige Rotation der Beschäftigten vorgesehen. Der Entwurf der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention greift das Thema auf. Führungskräfte sollen danach für Wechsel von Zuständigkeiten sorgen. Auch der Verhaltenskodex (Anlage 2 der Dienstanweisung) gegen Korruption enthält den Appell an die Beschäftigten sich zum persönlichen Schutz nicht gegen Maßnahmen, wie Rotation, zu sperren. Der Kreis sollte sich aufbauend auf den Ergebnissen der Schwachstellenanalyse mit dem Thema Rotation befassen und Möglichkeiten erarbeiten und umsetzen.

[78] Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Die folgenden Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten hat der Kreis Lippe vorbildlich umgesetzt. Gemäß § 7 Korruptionsbekämpfungsgesetz müssen alle Mitglieder der Gremien der Kreise einschließlich der sachkundigen Bürger Auskunft über ihre Mitgliedschaften in Aufsichtsräten oder Kontrollgremien, sowie Angaben zu Beraterverträgen oder Funktionen in Vereinen machen. Über den digitalen Sitzungsdienst (Kreistagsinformationssystem) listet der Kreis Lippe detailliert die Mitgliedschaften der Kreistagsmitglieder auf, die jeweilige Erklärung ist veröffentlicht. Auch die Mitgliedschaften der sachkundigen Bürger wird erfragt. Die Zuständigkeit für diese Aufgabe ist im Dienstverteilungsplan des Kreises festgelegt. Die Mitarbeit des Landrates in den diversen Gremien ist ebenfalls im Sitzungsdienst einsehbar. Der Sitzungsdienst des Kreises ist für die Abfrage und Veröffentlichung zuständig. Die Form der Veröffentlichung hat der Kreis im November 2021 neu geregelt. Die Angaben der kommunalen Mandatsträger werden auf der Homepage des Kreises unter der Rubrik Politik abrufbar sein.

Gemäß § 8 des KorruptionsbG NRW muss der Landrat seine Nebentätigkeiten vor Übernahme seines Amtes dem Rat oder Kreistag anzeigen. Die Mitteilung erfolgt im Kreis Lippe jährlich durch die Vorlage im Kreistag. Die Fachgruppe Finanzen, Beteiligungen, Wirtschaftsförderung ist nach dem Dienstverteilungsplan für diese Aufgabe zuständig.

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**
  Bisher gibt es keine Rahmenbedingungen oder Regelung für den Umgang mit Sponsoring im Kreis Lippe. Die bisherigen Sponsoringleistungen wurden schriftlich festgehalten und waren auf ein bestimmtes Projekt bezogen.

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.

Bisher ist Sponsoring im **Kreis Lippe** von untergeordneter Bedeutung. Deshalb hat der Kreis auch keinen einheitlichen Umgang durch verbindliche Regelungen vorgegeben. Es gab im Jahr 2009 anlässlich des 2000-jährigen Jubiläums der Varusschlacht im Teutoburger Wald verschiedene Sponsoringleistungen, die der Kreis Lippe durch Verträge schriftlich fixiert hat. Diese waren genau wie das Event „Varusjahr“ zeitlich befristet. Aktuell gibt es ebenfalls eine schriftliche Sponsoringvereinbarung. Diese ist zeitlich befristet und enthält eine Kündigungsklausel, genau

wie eine Geheimhaltungsverpflichtung über Details der Vereinbarung. Die erarbeitete Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wird nach Angaben des Kreises Lippe ebenfalls Regelungen zum Sponsoring und einen Mustervertrag enthalten.

Nach Auffassung der gpaNRW sollte der Kreis Lippe die Rahmenbedingungen für ein Sponsoring regeln. Dazu sollte er eine entsprechende Dienstanweisung Sponsoring oder eine Richtlinie erlassen. Auch wenn der Kreis im Moment kaum Bedarf für eine Regelung sieht, können sich künftig weitere Möglichkeiten für ein Sponsoring, zum Beispiel in kulturellen, schulischen oder sportlichen Bereichen ergeben. Dann hätte der Kreis alle erforderlichen Voraussetzungen fixiert und könnte zeitnah, ohne weiteren Aufwand und ohne zusätzliche Risiken die wirtschaftlichen Vorteile aus dem Sponsoring realisieren.

Der Kreis Lippe sollte Regelungen zu folgenden Themen erlassen:

- schriftlicher Vertrag,
- das Sponsoring ist zeitlich zu befristen (in der Regel nicht länger als zwei Jahre),
- im Vertag muss eine Kündigungsklausel vereinbart werden,
- die Nebenkosten sind auf den Sponsor zu übertragen,
- die Haftung des Kreises ist auszuschließen und auf den Sponsor zu übertragen,
- das Einverständnis des Sponsors zur Veröffentlichung der Maßnahme muss vereinbart werden,
- die Zuständigkeit für die Sponsoringmaßnahme sollte nach Höhe der Sponsoringleistung gestaffelt zu regeln,
- die korrekte steuerliche Behandlung sollte durch Mitwirkung des Fachbereichs Finanzen / Steuern gewährleistet werden,
- es sollte zur transparenten Darstellung ein jährlicher Sponsoringbericht für den Kreistag erstellt werden.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine dezentrale Verantwortung für die Abwicklung von Sponsoringverträgen sinnvoll. Der jeweilige Fachbereich sollte sich federführend um das Sponsoring kümmern, unter Beteiligung und Abstimmung mit der Fachgruppe Finanzen, Beteiligungen, Wirtschaftsförderung. Diese Abstimmung hält der Kreis Lippe ebenfalls für erforderlich.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring vorgeben. Neben den inhaltlichen Festlegungen wie der Befristung und Neben- und Folgekostenregelunge, sollte auch die interne Beteiligung geregelt werden.

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**
  Ein schriftlich verbindlich festgelegtes Bauinvestitionscontrolling betreibt der Kreis Lippe nicht.

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.

Ein optimales BIC beschränkt sich nicht nur auf Planung und Bauausführung von Projekten, sondern berücksichtigt die gesamten Lebenszykluskosten. Hierunter wird die Summe aller Kosten verstanden, die ein Bauwerk von der Erstellung, über die Nutzung und den Gebäudebetrieb, bis hin zum Rückbau verursacht. Auf diese Weise kann die Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt werden. Vor allem in der Vorplanungsphase braucht ein Projekt ausreichend Zeit, anderenfalls können sich ungeplante und möglicherweise kostenintensive Nachträge ergeben.

Eine eigene Organisationseinheit oder eine Dienstanweisung gibt es für das Bauinvestitionscontrolling des **Kreises Lippe** nicht. Eine solche Stelle sollte nicht deckungsgleich mit der ausführenden Stelle sein, da für das Controlling eine unabhängige Person benötigt wird. Das Technische Gebäudemanagement (TGM) hält EDV-unterstützt eine Vielzahl an Daten vor, um den Verlauf der verschiedenen Baumaßnahmen nachzuvollziehen und abzubilden.

Zu einem systematischen Bauinvestitionscontrolling gehört auch die Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Projekten. Zu Beginn von großen Baumaßnahmen entscheidet der Kreis Lippe anhand von Machbarkeitsstudien über die Umsetzung. Auch die Politik ist in diese Entscheidungen eingebunden. Bei größeren Projekten erfolgt die Abwicklung oft über Projektverantwortliche. Diese sind in der Regel Beschäftigte des Kreises Lippe, die externe Planer oder Berater einschalten. Beim Kreishausumbau und dem InnovationSPIN[79] ist zusätzlich eine externe Projektsteuerung beauftragt.

Bei größeren Baumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. Euro legt der Kämmerer großen Wert darauf, dass die Kostenkalkulation nicht nur von einer Person und nicht

[79] Innovations Campus des Kreises Lippe, der Lippe Bildung eG mit der Kreishandwerkerschaft Paderborn-Lippe und der Technischen Hochschule OWL zur Schaffung von Innovationslaboren, die sich mit Digitalisierung von Gesundheitsberufen und digitaler Medienanwendung für die berufliche Bildung beschäftigen.

nur in einer Berechnungsvariante erfolgt. Aus den verschiedenen Kostenkalkulationen wird der Durchschnittswert als belastbarer Wert für die Haushaltsplanung zu Grunde gelegt. Ein anderer Ansatzpunkt des Kreises Lippe sind Ausschreibungen mit einem funktionalen Leistungsverzeichnis. Das heißt, dass kein ausführlicher Leistungskatalog vorgegeben wird, sondern dass nur die Funktion der Bauleistung festgeschrieben wird. Dieses Verfahren eignet sich besonders bei Projekten, bei denen Erfahrungswerte fehlen, oder mehrere Lösungen für die Ausführung möglich sind.

Mit Hilfe einer CAFM[80]-Fachsoftware (IMS), die der Kreis vor einigen Jahren angeschafft hat, können maßnahmenscharf alle Aufträge und Budgets verwaltet werden, um ein Kostencontrolling zu ermöglichen. Während für den Bereich der Verwaltung und den EB Straßen die Daten automatisch in die Finanzsoftware übernommen werden können, ist dies für Maßnahmen des Eigenbetriebs Schulen, der eine andere Finanzsoftware nutzt, bisher nicht möglich. Der Kreis Lippe teilte mit, dass der EB Schulen mit Beginn des Jahres 2024 die gleiche Finanzsoftware nutzen wird. Die Anwendung von Verpflichtungsermächtigungen (Aufwendungen in späteren Haushaltsjahren) ist nicht im Programm möglich. Aus diesem Grund nutzt der Kreis das Programm IMS eher für die Bauunterhaltung. Grundrisse der wesentlichen Gebäude des Kreises sind im Programm eingepflegt. Über die graphische Oberfläche können z.B. technische Ausstattungen, Mitarbeiter, Inventar etc. den Räumen zugeordnet und dargestellt werden.

Um eine gute Übersicht über den zeitlichen und monetären Verlauf der investiven Baumaßnahmen zu haben, arbeitet das technische Gebäudemanagement mit Excel-Dateien. Umfangreiche Daten ab dem Zeitpunkt des Bekanntwerdens der Maßnahmen über die Priorisierung, bis zur Submission, Beauftragung und Abwicklung inklusive Nachträge erfasst der Kreis. Das Füllen der Tabelle mit den notwendigen Informationen gehört zum Aufgabenbereich jedes Beschäftigten. Die Informationen werden beispielsweise auch genutzt, um in den politischen Gremien zu berichten.

Projektorientiert führt der jeweils zuständige Beschäftigte des Technisches Gebäudemanagements regelmäßige Projektbesprechungen mit den für das Projekt relevanten Beteiligten (Verwaltung, Nutzer, Planer etc.). Je nach Projektgröße, Projektstadium, politischer Relevanz etc. werden die Besprechungstermine festgelegt und angepasst. Es finden TGM-interne Besprechungen, Planungs- und Baubesprechungen, Projektgruppensitzungen, Projektsteuerungsbesprechungen und auch Sitzungen von politischen Begleitgremien statt. Der Bereich des technischen Gebäudemanagements ist als „Dienstleister“ für den Kreis Lippe tätig.

Auf Basis von politischen Beschlüssen hat sich der Kreis Lippe dazu entschieden Energieeinsparmaßnahmen vorzunehmen. Beim Kreis Lippe werden neue Gebäude nur noch im sogenannten Passivhausstandard[81] erbaut. Werden Umbauten an Bestandsgebäuden vorgenommen, dann werden neue Bauteile als Passivhauselemente verbaut. Aspekte zur Nachhaltigkeit bei Ausschreibungen führen nach Auskunft des Kreises allerdings leicht dazu, dass der Wettbewerb eingeschränkt erfolgt. Nachhaltigkeit ist in der Regel mit Mehraufwand verbunden, Planer, Bieter oder Bewerber greifen häufig auf „bewährte“ Standards zurück. Der bundesweite verge-

[80] Computer-Aided Facility Management

[81] Das Passivhaus ist ein Gebäude, in dem fast ohne Heizverteilsystem im Winter und ohne Klimaanlage im Sommer eine hohe Behaglichkeit erreicht werden kann. Das Haus heizt und kühlt sich „passiv“.

bene European Energy Award listet den Kreis Lippe als Gold-zertifizierten Kreis. Die Auszeichnung dokumentiert die besonders erfolgreiche Teilnahme. Die Teilnehmenden setzen mit der Auszeichnung ein sichtbares Zeichen für ihr Engagement in Sachen Klimaschutz und Energieeffizienz.

Die Priorisierung von Baumaßnahmen erfolgt im Zuge der Haushaltsaufstellung. Die verschiedenen Fachbereiche, wie technisches Gebäudemanagement, Eigenbetrieb Schulen und der Fachbereich Finanzen beraten über die Priorisierung, die später auch Thema in den politischen Gremien ist. Das TGM bezieht die Nutzer intensiv in die Planung und Ausführung von Baumaßnahmen ein. Dies erfolgt zum einen im Rahmen der oben genannten regelmäßigen Besprechungen. Darüber hinaus führt das TGM Workshops wie z.B. beim Neubau der Astrid-Lindgren-Schule und des Berufsförderzentrums durch in denen das Raumprogramm bzw. die Nutzeranforderungen definiert werden. Bei komplexen Anforderungen erstellen alle Beteiligten gemeinsam ein detailliertes Raumbuch. Dabei achtet der Kreis Lippe darauf, dass bei vergleichbaren Anforderungen ein möglichst einheitlicher Standard umgesetzt wird. Bei der Konzeptionierung des Dienstleistungszentrums Bad-Salzuflen mit Beratungsstelle, Gesundheitszentrum, Zulassungsstelle und Jobcenter werden die Anforderungen an vergleichbar genutzte Räume - soweit sachlich gerechtfertigt - vereinheitlicht. Angesichts der sich ständig ändernden personellen Zusammensetzung der einzelnen Bereiche ist dies dem Kreis Lippe zur Gewährleistung einer flexiblen Nutzung wichtig. Diese fachübergreifenden Entscheidungen im Vorfeld von Baumaßnahmen sind entscheidend für ein BIC. Der Fachbereich 100 insbesondere mit dem technischen Gebäudemanagement trägt als unabhängige Organisationseinheit, die für das BIC zuständig ist, dazu bei, unterschiedliche Befindlichkeiten auszugleichen und gegeneinander abzuwägen. Die Bauausführung/-umsetzung kann so optimiert werden.

Außerdem hat der Kreis Lippe bei verschiedenen Projekten Baubegleitgremien installiert. Diese bestehen zum Beispiel aus Mitgliedern des Finanzausschusses oder des Betriebsausschusses des Eigenbetriebes Schulen. Bei größeren Bauprojekten trifft das Gremium Entscheidungen und informiert die Politik. Inhaltliche Anforderungen für ein einheitliches Vorgehen gibt es aber bisher nicht im Kreis Lippe.

Eine Regelung über das BIC sollte Aussagen zu folgenden Fragen treffen:

- Begriffsbestimmungen,
- Definition der Ziele, Aufgaben und Zuständigkeiten,
- Definition der notwendigen Kompetenzen,
- wann und wie werde Externe hinzugezogen, um den Kreis personell zu unterstützen,
- Wertgrenzen, ab denen ein BIC zwingend einzusetzen ist.

Die Dienstanweisung Finanzen des Kreises Lippe trifft Regelungen zum Controlling und Berichtswesen. Für alle Aufgabenbereiche/Produkte ist zweimal jährlich ein Bericht über Abweichungen der Budgets zu erstellen. Dieser wird der Politik, dem Verwaltungsvorstand und der Führungskräftekonferenz vorgelegt. Im Rahmen eines BIC sollte ein Berichtswesen über die reine Kostenkontrolle hinausgehen und auch auf weitere Aspekte der Projektentwicklung eingehen. Das TGM berichtet deshalb im Betriebsausschuss des Eigenbetriebs Schulen und im Finanz- und Personalausschuss regelmäßig über den Fortgang der Projekte.

Mit der Abnahme einer Leistung bestätigt der Auftraggeber dem Auftragnehmer die vertragsgemäße Erfüllung. Die förmliche schriftliche Abnahme ist die rechtssicherste Form. Der Kreis Lippe fertigt schriftliche (Teil-) Abnahmeprotokolle zum Abschluss der Maßnahmen/Gewerke an. Diese sind Bestandteil der Bauakten.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte festlegen für welche Maßnahmen ein Bauinvestitionscontrolling erfolgen soll. Die vorhandenen Strukturen der Projektsteuerung sollte er verschriftlichen und ggfls. erweitern.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis ein neues Vergabeverfahren durchführen[82]. 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 Lippe vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichungen vom Auftragswert sind im Vergleichsjahr niedrig beim Kreis Lippe. Im Vorjahr 2019 war die Abweichung überdurchschnittlich hoch. Der Anteil der Nachträge hat einen geringen 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 von mehr als 75.000 Euro.

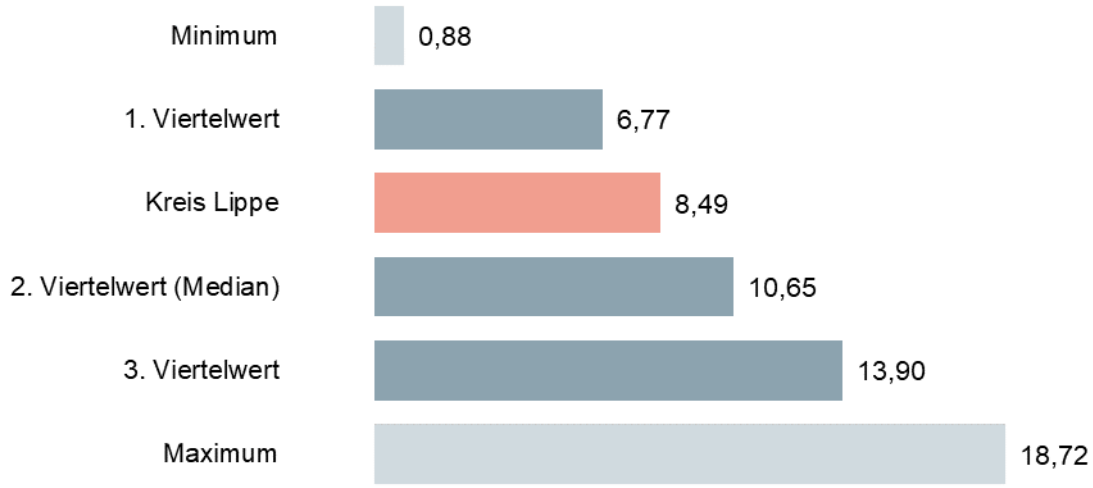
[82] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2022[83]

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	13.104.797	
Abrechnungssummen	13.932.666	
Summe der Unterschreitungen	537.920	4,10
Summe der Überschreitungen	1.365.789	10,42
Summe der Abweichungen insgesamt	1.908.708	14,52

Die Tabelle bezieht sich auf einen Zeitraum von rund drei Jahren. Im Vergleichsjahr 2020 hat der Kreis Lippe 34 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 495.269 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Lippe damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

[83] bis einschließlich Januar 2022

Die Abweichungsquote im Vergleichsjahr 2020 ist im Kreis Lippe unterdurchschnittlich hoch. In dem betrachteten Jahr sind fast die Hälfte der enthaltenen Maßnahmen Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Die Abweichungen bei dieser Vergabeart ist geringer als bei Bauaufträgen. Aber auch bei einer ausschließlichen Betrachtung der Bauaufträge ist die Abweichung im Vergleichsjahr unterdurchschnittlich. Diese Besonderheit des Jahres 2020 beeinflusst den Kennzahlenwert in Lippe. Im Vorjahr 2019 war die Abweichung mit 25,8 Prozent deutlich höher als 2020. Auch im Vergleich zu den anderen Kreisen war die Abweichung 2019 überdurchschnittlich hoch. Vor allem die verschiedenen Baugewerke am Quartierszentrum haben zu den Abweichungen geführt. Dies deutet auf ein Optimierungspotenzial hin, bei dem ein systematisches Bauinvestitionscontrolling unterstützen könnte.

Bei Abweichungen arbeitet der Kreis Lippe nicht immer mit förmlichen Nachträgen. Von den 69 abgerechneten Vergaben im gesamten Zeitraum 2019 bis Anfang 2022 ab 75.000 Euro hat der Kreis 20 mit Nachtragsaufträgen abgewickelt. Diese hatten einen Umfang von rund 720.000 Euro oder 5,5 Prozent.

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.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**
Regelungen zum Nachtragswesen fehlen in der Dienstanweisung des Kreises Lippe. Eine systematische Auswertung von Nachträgen und Abweichungen findet ebenfalls 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.*

Auftragsänderungen wickelt der Kreis Lippe oft über förmliche Nachträge ab. Die die Dienstanweisung Vergabewesen enthält keine Regelung zu Auftragsänderungen oder Nachträgen. Bis

zum Inkrafttreten der aktuellen Änderung im Jahr 2019 war festgelegt, dass wenn die Summe von Änderungen oder Nachträgen 10.000 Euro überschreiten die Rechnungsprüfung vor der Beauftragung zu beteiligen ist. Mit der Änderung ist diese Regelung entfallen. Trotzdem leiten die Bedarfsstellen nach Auskunft des Kreises Lippe den begründeten Nachtrag vor der Beauftragung zur Zustimmung an die örtliche Rechnungsprüfung. Zur Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips und aus vergaberechtlicher Sicht ist die Beteiligung der Rechnungsprüfung wichtig. Die Beauftragung erfolgt mittels standardisierter Vorlagen.

Nach Auskunft des Kreises Lippe erfolgt die Beteiligung bei Nachträgen und Änderungen ab einem Auftragswert in Höhe von 25.000 Euro. Bei Fördermaßnahmen erfolgt die Vorlage der Nachträge häufig ab einer Wertgrenze von 5.000 Euro.

→ **Empfehlung**
Um die Prüfung der Vergabeverfahren vor der Auftragserteilung auch bei Änderungen und Nachträgen sicherzustellen, sollte der Kreis Lippe den Ablauf verbindlich in einer Dienstanweisung mit Wertgrenzen vorgeben.

Der Kreis sollte überlegen, ob er die Vorlagepflicht von Nachträgen und Auftragsänderungen auf eine Wertgrenze für jeden Einzel-Auftrag bezieht, oder ob er eine summierte Wertgrenze festlegt. Empfehlenswert wäre aus Sicht der gpaNRW eine summierte Wertgrenze. Auch Änderungen und Nachträge unterhalb von Wertgrenzen können in Summe eine hohe Abweichung zum ursprünglichen Auftragswert verursachen. Deshalb sollten auch summierte Auftragsänderungen und/oder Nachträge einer rechtlichen Prüfung unterliegen. Dies wird im Moment teilweise auch schon so durch die Rechnungsprüfung gehandhabt.

Die Bedarfsstellen leiten den begründeten Nachtrag vor der Beauftragung zur Zustimmung an die Revision. Dabei wird das Vier-Augen-Prinzips bereits in der Bedarfsstelle gewährleistet. Aus vergaberechtlicher Sicht ist die Beteiligung der Revision wichtig. Die Beauftragung erfolgt mittels standardisierter Vorlagen.

Die Rechnungsprüfung des Kreises Lippe erfasst die Nachträge, die ihr vorgelegt werden in einer Access-Tabelle. Damit sind nur die Nachträge zentral erfasst, die die Wertgrenzen überschreiten. Bei Projekten mit mehreren Gewerken erfasst die Rechnungsprüfung die Nachträge Gewerke Weise. Aus Sicht der Rechnungsprüfung gibt es bei den Nachtragsbegründungen noch Optimierungspotenzial. Die Rechnungsprüfung entwickelt gerade Formulare auf denen standardmäßig angekreuzt werden kann, welche vergaberechtliche Begründung den Nachtrag ausgelöst hat. So würde die rechtliche Grundlage eindeutig mit Verweis auf die jeweilige Norm (§ 22 VOB/A oder § 22 EU VOB/A) dokumentiert.

Im Bereich des technischen Gebäudemanagements werden die Nachträge in den Listen zur Projektabwicklung erfasst. Die Tabellen werden regelmäßig aktualisiert, um die Kostenkontrolle zu dokumentieren. Die Leitung des Gebäudemanagements überwacht das Führen der Listen zentral. Nachträge, die bei Großbauvorhaben anfallen, werden in der Regel von externen Architekten und Ingenieuren geplant. Diese prüfen die Nachträge und binden dann den Kreis Lippe ein.

Eine Auswertung der Nachträge, zum Beispiel ob gleichartige Nachtragsleistungen vorliegen, erfolgt beim Kreis Lippe nicht. Auch erfolgt keine standardmäßige Beteiligung der zentralen Vergabestelle bei Nachträgen. Vergaberechtliche Aspekte werden zunächst von der örtlichen

Rechnungsprüfung bewertet. Die zentrale Vergabestelle nimmt die Veröffentlichungspflichten wahr, die mit der Vergabe von Nachträgen verbunden sind.

Die örtliche Rechnungsprüfung hat in ihrem jährlichen Prüfungsbericht für das Jahr 2021 ausgewertet, dass 97 Vergabeverfahren vorgelegt wurden. Bei 34 dieser Verfahren, oder 35 Prozent, handelte es sich um Nachtragsaufträge. Im Vorjahr war der Anteil zwar geringer, gleichwohl macht der Anteil an Nachträgen deutlich, dass diese eine größere Rolle im Kreis spielen.

Häufig ist das Nachtragswesen ausschließlich eine Vorgangsverwaltung. Besser wäre es, die Nachträge als Bestandteil im Projekt zu betrachten und die Ursachen zu analysieren. Nach Ansicht der gpaNRW kann eine systematische Auswertung der Ursachen von Nachträgen den Vorteil bieten Verbesserungsmöglichkeiten bei den Leistungsbeschreibungen oder hinsichtlich von Bieterstrategien zu erkennen. Unabhängig von Nachträgen prüft die zentrale Vergabestelle Leistungsverzeichnisse um VOB-konforme Ausschreibungen zu erhalten. Außerdem prüfen das TGM des Kreises Lippe und die Revision insbesondere die ersten von einem externen Büro eingereichten Leistungsverzeichnisse auf diesen Aspekt und hinsichtlich der Inhalte. Diese Informationen sollte der Kreis Lippe mit den Erkenntnissen des Bauinvestitionscontrollings abgleichen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte die Erfassung der Nachträge noch ausführlicher dokumentieren, um systematische Auswertungen hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen zu können.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis Lippe liefern.

Dieses Kapitel wird aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

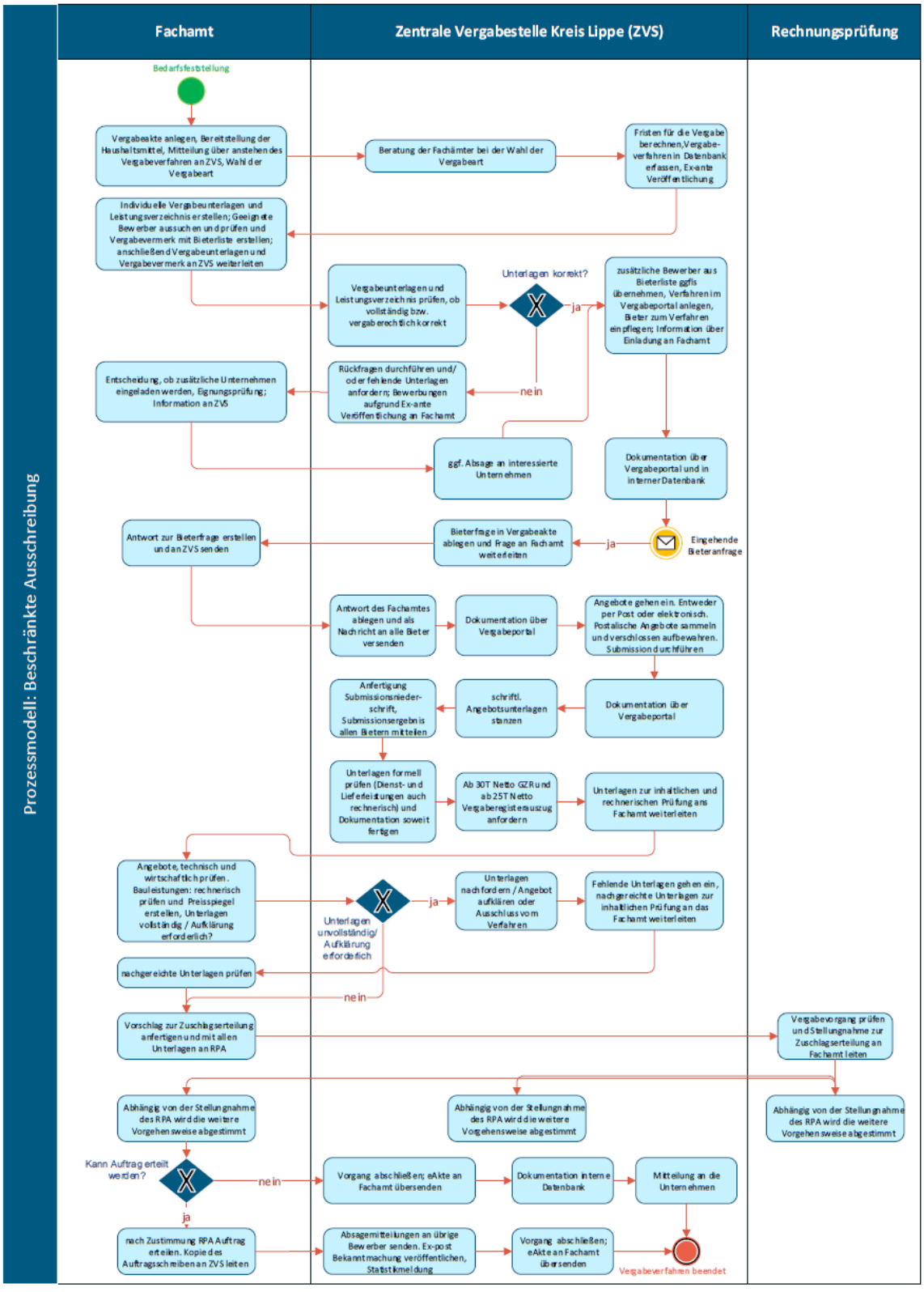
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der Kreis Lippe hat durch die Zentralisierung der Vergabestelle und durch die Verschriftlichung der Arbeitsabläufe von Vergabeverfahren eine sehr gute Ausgangslage, um Verfahren rechtssicher abzuwickeln. Es fehlen schriftliche Regelungen zum Ablauf von Änderungsaufträgen und Nachträgen.	260	E1.1	Der Kreis Lippe sollte seine Dienstanweisung schnellstmöglich aktualisieren und vor allem Regelungen zur Einbindung der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen und Vergaberügen aufnehmen.	262
			E1.2	Der Kreis Lippe sollte die Dokumentation der Prüfung der Binnenmarktrelevanz erweitern und die Bedarfsstellen für die Thematik sensibilisieren.	263
F2	Der Prozess für beschränkte Ausschreibungen ist im Kreis Lippe vollständig und effektiv gestaltet. Optimiert werden kann der Prozess bei der Auswahl der Bieter.	264	E2	Die zentrale Vergabestelle sollte weiter so vorgehen und sich aus Korruptionsgesichtspunkten die Freigabe der Bieterliste vorbehalten und diese erforderlichenfalls anpassen.	265
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Der Kreis Lippe hat noch keine separate Dienstanweisung mit dem Thema Korruption erstellt. Diese befindet sich in der Bearbeitung. Der Kreis hat an verschiedenen Stellen Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Einen aktuellen Gefährdungsatlas möchte der Kreis erstellen. Vorkehrungen zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat der Kreis bisher nicht getroffen.	269	E3.1	Der Kreis Lippe sollte die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention in Kraft treten lassen.	271
			E3.2	Der Kreis sollte seine Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention, durch Informationen oder Schulungen, sensibilisieren.	271
			E3.3	Der Kreis Lippe sollte sein Konzept für einen aktuellen Gefährdungsatlas umsetzen und die Schwachstellenanalyse auf dieser Grundlage regelmäßig aktualisieren.	271

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.4	Der Kreis Lippe sollte die Zuständigkeit für die Abfrage des Wettbewerbsregisters bei der nächsten Änderung der Dienstanweisung in die Dienstanweisung Vergabewesen aufnehmen.	272
			E3.5	Spätestens, wenn die Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in einem nationalen Gesetz verbindlich vorliegt, empfehlen wir einen standardisierten Ablauf zu erarbeiten. Hierin sollte geregelt sein, wie mit eingereichten Hinweisen innerhalb der Kreisverwaltung zu verfahren ist.	272
Sponsoring					
F4	Bisher gibt es keine Rahmenbedingungen oder Regelung für den Umgang mit Sponsoring im Kreis Lippe. Die bisherigen Sponsoringleistungen wurden schriftlich festgehalten und waren auf ein bestimmtes Projekt bezogen.	273	E4	Der Kreis Lippe sollte verbindliche Regelungen für den Umgang mit Sponsoring vorgeben. Neben den inhaltlichen Festlegungen wie der Befristung und Neben- und Folgekostenregelunge, sollte auch die interne Beteiligung geregelt werden.	274
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Ein schriftlich verbindlich festgelegtes Bauinvestitionscontrolling betreibt der Kreis Lippe nicht.	275	E5	Der Kreis Lippe sollte festlegen für welche Maßnahmen ein Bauinvestitionscontrolling erfolgen soll. Die vorhandenen Strukturen der Projektsteuerung sollte er verschriftlichen und ggfls. erweitern.	278
Nachtragswesen					
F6	Regelungen zum Nachtragswesen fehlen in der Dienstanweisung des Kreises Lippe. Eine systematische Auswertung von Nachträgen und Abweichungen findet ebenfalls nicht statt.	280	E6.1	Um die Prüfung der Vergabeverfahren vor der Auftragserteilung auch bei Änderungen und Nachträgen sicherzustellen, sollte der Kreis Lippe den Ablauf verbindlich in einer Dienstanweisung mit Wertgrenzen vorgeben.	281
			E6.2	Der Kreis Lippe sollte die Erfassung der Nachträge noch ausführlicher dokumentieren, um systematische Auswertungen hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen zu können.	282
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die vorhandenen Strukturen und Regelungen sind ein gutes Grundgerüst zur rechtssicheren Abwicklung von Vergabeverfahren. Dies belegt die Betrachtung der einzelnen Maßnahmen.	**Fehler! Textmarke nicht**	E7.1	Wenn der Kreis Lippe im Einzelfall Angebote in Papierform an externe Dritte zur Prüfung weiterleitet, sollte er die Dokumente einheitlich kennzeichnen. Dies kann auch durch eine Sicherungskopie erfolgen. Dadurch verhindert der Kreis einen nachträglichen versehentlichen oder bewussten Austausch einzelner Bestandteile des Angebotes bzw. deren Entfernung.	**Fehler! Textmarke nicht**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
		definiert.			**definiert.**
			E7.2	Der Kreis Lippe sollte die Ursachen für die förmlichen Nachträge auch bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte dokumentieren. Diese können hilfreiche Erkenntnisse für künftige Kostenschätzungen bieten.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**
			E7.3	Der Kreis sollte darauf achten, auch auswärtige Bieter zu beschränkten Ausschreibungen einzuladen, um einen größeren und möglichst transparenten Wettbewerb zu schaffen.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**
			E7.4	Der Kreis sollte die Gründe für die Abweichung dokumentieren. Dadurch wird das Verfahren transparenter und Kostenüberschreitungen bei anderen Positionen werden dadurch ggf. erst erkennbar.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**
			E7.5	Die nichtberücksichtigten Bieter sollten entsprechend den vergaberechtliche Vorschriften abgestuft verständigt werden.	**Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.6	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen sollte der Kreis die Angemessenheit der Preise prüfen und sich bestätigen lassen. Der Kreis sollte dazu eine Wertgrenze einheitlich festlegen.	**Fehler ! Textmarke nicht definiert.**

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Lippe 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 Lippe hat die Produktverantwortung inklusive des Vermögens an den Eigenbetrieb Straßen übertragen. Eine Besonderheit liegt in dem ÖPP Projekt (Öffentlich Private Partnerschaft) zur Erhaltung der Verkehrsflächen. Im Zeitraum von 2009 bis 2033 übernimmt ein privater Partner die Verkehrsflächenerhaltung. Lediglich die betriebliche Erhaltung und Neu- sowie Um- und Ausbaumaßnahmen übernimmt der Eigenbetrieb Straßen selbst.

Mit dem Erhaltungsvertrag und den darin definierten Qualitätsstandards hat der Kreis seine strategische Ausrichtung für die Verkehrsflächenerhaltung vorgegeben. Gleichzeitig hat der Kreis auch weite Teile des Erhaltungsmanagements an den Partner übertragen. Enge Abstimmungen gewährleisten die Einflussnahme des Kreises und Koordination mit eigenen Maßnahmen.

Die Datenlage zu den Verkehrsflächen ist im Kreis Lippe sowohl hinsichtlich der technischen Informationen als auch den Finanzdaten gut und sehr differenziert. Der Kreis setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein, in der viele Daten bereits eingepflegt sind. Die Informationen aus der messtechnischen Zustandserfassung liegen ebenfalls digital in einer weiteren Datenbank vor. Die Straßendatenbank bietet derzeit noch nicht die Möglichkeit, Anlagegüter abzubilden. Dies erschwert den Abgleich von Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung für die vorgeschriebene körperliche Inventur.

Dem Kreis Lippe ist es durch hohe Investitionen insbesondere zu Beginn der Vertragslaufzeit gelungen, das bilanzielle Vermögen der Verkehrsflächen im Jahr 2020 annähernd auf dem Niveau von 2006 zu halten. Das bilanzielle Alter zeigt dabei mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 61 Prozent eine beginnende Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Die Zustandsklassenverteilung zeigt hingegen ein deutlich positiveres Bild. Mehr als zwei Drittel aller Flächen befinden sich in einem guten Zustand. Nahezu keine Flächen sind in einem schlechten und sehr schlechten Zustand. Im Zeitraum von 2017 bis 2020 hat der Kreis durchschnittlich Unterhaltungsaufwendungen von 0,45 Euro je qm für die Verkehrsflächen eingesetzt. Die Reinvestitionsquote lag in diesem Zeitraum bei 34 Prozent. Auch wenn der konsumtive und investive Mitteleinsatz unterhalb der Richtwerte liegen, ist es dem Kreis damit gelungen den Zustand seiner Verkehrsflächen zu halten bzw. zu verbessern. Die vertraglichen Qualitätsstandards sollten dabei auch zukünftig gewährleisten, dass notwendige konsumtive wie investive Maßnahmen bedarfsgerecht durchgeführt werden.

Straßenbegleitgrün

Auch hinsichtlich des Straßenbegleitgrüns verfügt der Kreis Lippe über eine gute und differenzierte Datenlage zu den Flächen und Aufwendungen. Ein Grünflächenkataster mit detaillierten Informationen zu den Flächenarten ist implementiert.

Der Kreis Lippe verfügt über ein großes Kreisgebiet mit einer großen Verkehrsfläche. Entsprechend muss der Kreis eine große Straßenbegleitgrünfläche unterhalten. Die Gestaltung der Fläche ist dabei im Vergleich zu anderen Kreisen tendenziell eher pflegeärmer gestaltet. Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns zeigen sich bezogen auf die Fläche interkommunal auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Im Betrachtungszeitraum sind hierbei auch die Aufwendungen für die umfangreiche Ersterfassung der Gehölzflächen und Bäume enthalten. Diese erhöhen die Aufwendungen im Vergleich zu anderen Kreisen entsprechend.

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.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt im **Kreis Lippe** im Eigenbetrieb Straßen. Diesem ist aus das gesamte Verkehrsflächenvermögen übertragen.

Eine wesentliche Besonderheit liegt in dem Straßenprojekt des Kreises. Der Kreis Lippe hat für die Erhaltung des gesamten Kreisstraßennetzes eine öffentlich private Partnerschaft (ÖPP) geschlossen. In einem Zeitraum von knapp 25 Jahren von August 2009 bis Ende 2033 übernimmt ein privater Partner die Erhaltung der Verkehrsflächen. Zum Vertragsgegenstand gehören die Fahrbahnen mit Trennstreifen und befestigten Seitenstreifen, Bankette, Bushaltebuchen und Fahrbahnmarkierungen, die Geh- und Radwege sowie die Brücken, Stützbauwerke und Durchlässe. Der private Partner übernimmt dabei folgende Erhaltungsmaßnahmen:

- Oberflächenbehandlungen,
- Dünnschichtbeläge,
- Deckschichterneuerungen,
- Ersatz von Deck- und Tragschichten und
- Deckenverstärkungen.

Die betriebliche Erhaltung ist nicht Vertragsgegenstand. Sie wird durch den Straßenbetriebsdienst des Eigenbetriebs Straßen durchgeführt. Ebenso werden auch Neu- sowie Um- und Ausbaumaßnahmen weiterhin durch den Eigenbetrieb Straßen umgesetzt.

Der Erhaltungspartner muss vertraglich vereinbarte Straßenzustände erreichen und einhalten. Welche Maßnahmen er dafür durchführt obliegt ihm in eigener Verantwortung. Der Kreis Lippe hat das Erhaltungsmanagement damit in weiten Teilen an den Erhaltungspartner übertragen. Insofern ist es für den Kreis wichtig, die Erhaltung und Zustandsentwicklung zu beobachten und zu analysieren und damit die Vertragsleistungen zu controllen. Regelmäßige Abstimmungsgespräche zwischen den Vertragsparteien unterstützen die nachhaltige wirtschaftliche Erhaltungsstrategie.

8.3.1.1 Datenlage

- **Feststellung**
  Der Kreis Lippe verfügt über eine gute und sehr differenzierte Datenlage zu den Verkehrsflächen. Lediglich die Ortslage ist als Differenzierungskriterium bislang nicht hinterlegt.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Der **Kreis Lippe** verfügt über die wichtigen Datengrundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung.

Die Flächendaten liegen dem Kreis insgesamt und sehr differenziert nach den einzelnen Flächenarten vor. Insgesamt hat der Kreis in der Datenbank 36 Querschnittsstreifenarten inklusive der unbefestigten Begleitgrünflächen hinterlegt. Eine Differenzierung der Flächen nach der Ortslage ist jedoch nicht möglich. Für die Zustandsdaten kann der Kreis Lippe alle fünf Jahre auf aktuelle Daten aus den Zustandserfassungen und –bewertungen zugreifen.

Die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen konnte der Kreis Lippe zur Verfügung stellen. Eine getrennte Darstellung nach Straßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten ist hier ebenfalls nicht möglich.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte erwägen, auch die Ortslage als zusätzliches Kriterium in die Differenzierung der Daten aufzunehmen.

Die Ermittlung der nach Flächen gewichteten Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen ist im Kreis Lippe nicht möglich. In der Straßendatenbank sind keine Anlagegüter hinterlegt. Sie basiert auf Abschnitten mit Stationierungen. Umgekehrt sind in der Anlagenbuchhaltung keine Flächen zu den Anlagegütern hinterlegt. Hier gibt es Hauptanlagen, die entsprechend der durchgeführten Maßnahmen in Unteranlagen gegliedert werden. Somit kann die gpaNRW auch den nach Flächen gewichteten Anlagenabnutzungsgrad nicht darstellen. Zusätzlich führt dies auch zu Problemen im Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank. (Vgl. hierzu Kapitel 8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement)

Die Finanzdaten zum konsumtiven und investiven Ressourceneinsatz liegen dem Kreis Lippe vollständig und differenziert vor. Die Erhaltungsaufwendungen können dabei auch getrennt nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung abgebildet werden.

8.3.1.2 Straßendatenbank

Feststellung
Der Kreis Lippe setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein. Daneben führt er eine weitere Datenbank, in der die Zustands- und Erhaltungsdaten gepflegt werden. Über das ÖPP-Projekt ist das Erhaltungsmanagement in weiten Teilen an den Erhaltungspartner übertragen.

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 Lippe** und alle weiteren Kreise in NRW können auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. In dieser sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen wie z. B. einem Knoten-Kanten-Modell mit Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit hinterlegt. Diese Informationen sind kostenfrei zugänglich. Für eine umfängliche Nutzung im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung reicht diese Version der Datenbank jedoch nicht aus. Daher nutzt der Kreis Lippe eine erweiterte, kostenpflichtige Version dieser Straßendatenbank. Dadurch konnte der Kreis u. a. die differenzierten Querschnittsdaten und Flächenarten und die Aufbaudaten in die Datenbank integrieren.

Hinsichtlich der Zustandsdaten verfügt der Kreis durch die vertraglich geregelten regelmäßig alle fünf Jahre durchgeführten Zustandserfassungen und –bewertungen (ZEB) über gute Datengrundlagen. Die Zustandserfassungen für die Straßen erfolgt messtechnisch. Für die Geh- und Radwege wurde bisher das visuelle Verfahren angewandt. Dies wird zukünftig auch auf ein messtechnisches Verfahren umgestellt. Diese Zustandsdaten integriert der Kreis Lippe bislang jedoch nicht in die Straßendatenbank. Die Informationen aus den messtechnischen Zustandserfassungen liegen in einer anderen Datenbank digital vor. Diese Datenbank nutzt auch der Erhaltungspartner.

Gleiches gilt für die Erhaltungsdaten. Auch diese werden in einem separaten Dokument außerhalb der Straßendatenbank geführt.

Empfehlung
Der Kreis Lippe sollte prüfen, ob er die Informationen zu den Verkehrsflächen dauerhaft in zwei getrennten Datenbanken führen will.

Die Aufbaudaten liegen -anders als in vielen anderen Kreisen- im Kreis Lippe vor und sind in der Datenbank hinterlegt. Im Zuge des ÖPP-Projektes wurde das gesamte Kreisstraßennetz mit Georadar befahren. Zusätzlich wurden ca. 250 Bohrkerne gezogen. Zudem integriert der Kreis jährlich die vom Erhaltungspartner durchgeführten und abgenommenen Baumaßnahmen in die Straßendatenbank.

Ziel der Straßendatenbank mit den darin enthaltenen möglichst vollumfänglichen Informationen zu den Verkehrsflächen ist ein Erhaltungsmanagement. Im Zuge des ÖPP-Projektes hat der Kreis Lippe das Erhaltungsmanagement jedoch weitestgehend an den Erhaltungspartner abgetreten. In dem umfangreichen Vertragswerk sind Qualitätsstandards für die Verkehrsflächen definiert. Danach müssen alle Straßen während der Vertragslaufzeit mindestens einen Zustandswert von 3,5 haben. Zum Ende der Vertragslaufzeit muss für alle Flächen ein Zustandswert von

mindestens 3,0 erreicht werden. Wie der Erhaltungspartner diese Qualitätsstandards erfüllt obliegt ihm jedoch in eigener Verantwortung. Der regelmäßige Austausch zwischen dem Kreis und dem Erhaltungspartner gewährleistet dabei eine enge Abstimmung und soweit möglich die Einflussnahme des Kreises im Rahmen des Erhaltungsmanagements.

Der Erhaltungspartner führt ein Pavement-Management-System (PMS) für sein Erhaltungsmanagement. Hierin werden auch alle durchgeführten Maßnahmen dokumentiert.

Das Aufbruchmanagement ist ebenfalls Aufgabe des Straßenerhaltungspartners. Insofern hat die gpaNRW den Prozess an dieser Stelle nicht analysiert.

8.3.1.3 Kostenrechnung

- **Feststellung**
  Im Eigenbetrieb Straßen wird für die Leistungen des Straßenbetriebsdienstes eine vollkostenbasierte Kostenrechnung geführt. Die Fremdleistungen liegen differenziert vor, werden aber nicht in die Kostenrechnung integriert.

Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Der **Kreis Lippe** führt für die Verkehrsflächen keine vollständige Kostenrechnung. Für den Straßenbetriebsdienst – also die Eigenleistungen – hat der Eigenbetrieb eine Kostenrechnung implementiert. Hier wird der tatsächliche Ressourcenverbrauch vollständig und differenziert abgebildet. Die Fremdleistungen fließen jedoch nicht in diese Kostenrechnung ein. Vom Erhaltungspartner erhält der Eigenbetrieb differenzierte Kostenaufstellungen. So kann der gesamte Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen dargestellt werden. Diese Daten ermöglichen auch eine Differenzierung der Erhaltungsaufwendungen nach den Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung.

Auch wenn der Kreis den Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen vollständig und differenziert aus den unterschiedlichen Datenquellen ermitteln kann, sollte er überlegen auch die Fremdleistungen in die Kostenrechnung zu integrieren. Diese Finanzdaten benötigt der Kreis für die interne Steuerung wie aber auch die jährlichen KGSt-Berichte im Rahmen des Vergleichsrings. Insofern bietet es sich an, die Finanzdaten zusammenzuführen. Dies reduziert auch den manuellen Aufwand für die Zusammenführung der Eigen- und Fremdleistungen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte in Erwägung ziehen, auch die Fremdleistungen in die bestehende Kostenrechnung für die Eigenleistungen zu integrieren.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

- Der Vertrag mit dem Erhaltungspartner gibt über definierte Qualitätsstandards die strategische Ausrichtung der Verkehrsflächenerhaltung vor.

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.

Neben den gesetzlich verankerten Leitzielen bildet für den **Kreis Lippe** der Erhaltungsvertrag des ÖPP-Projektes die strategische Ausrichtung der Verkehrsflächenerhaltung.

Wesentliches Kriterium im Sinne der Steuerung sind die vertraglich definierten Qualitätsstandards. Während der Vertragslaufzeit müssen danach alle Flächen mindestens einen Gesamtwert von 3,5 aufweisen. Zum Vertragsende ist ein besseres Niveau gefordert. Dann ist ein Gesamtwert von 3,0 der Mindeststandard für alle Flächen.

Die Entscheidung über die geeigneten Maßnahmen zur Erreichung dieser Qualitätsziele obliegt dem Erhaltungspartner. Gemessen wird die Zielerreichung über die alle fünf Jahre stattfindenden Zustandserfassungen und –bewertungen. Zudem erhebt der Eigenbetrieb jährlich über den KGSt-Vergleichsring eine Vielzahl von Kennzahlen, die er für die interne Steuerung heranzieht.

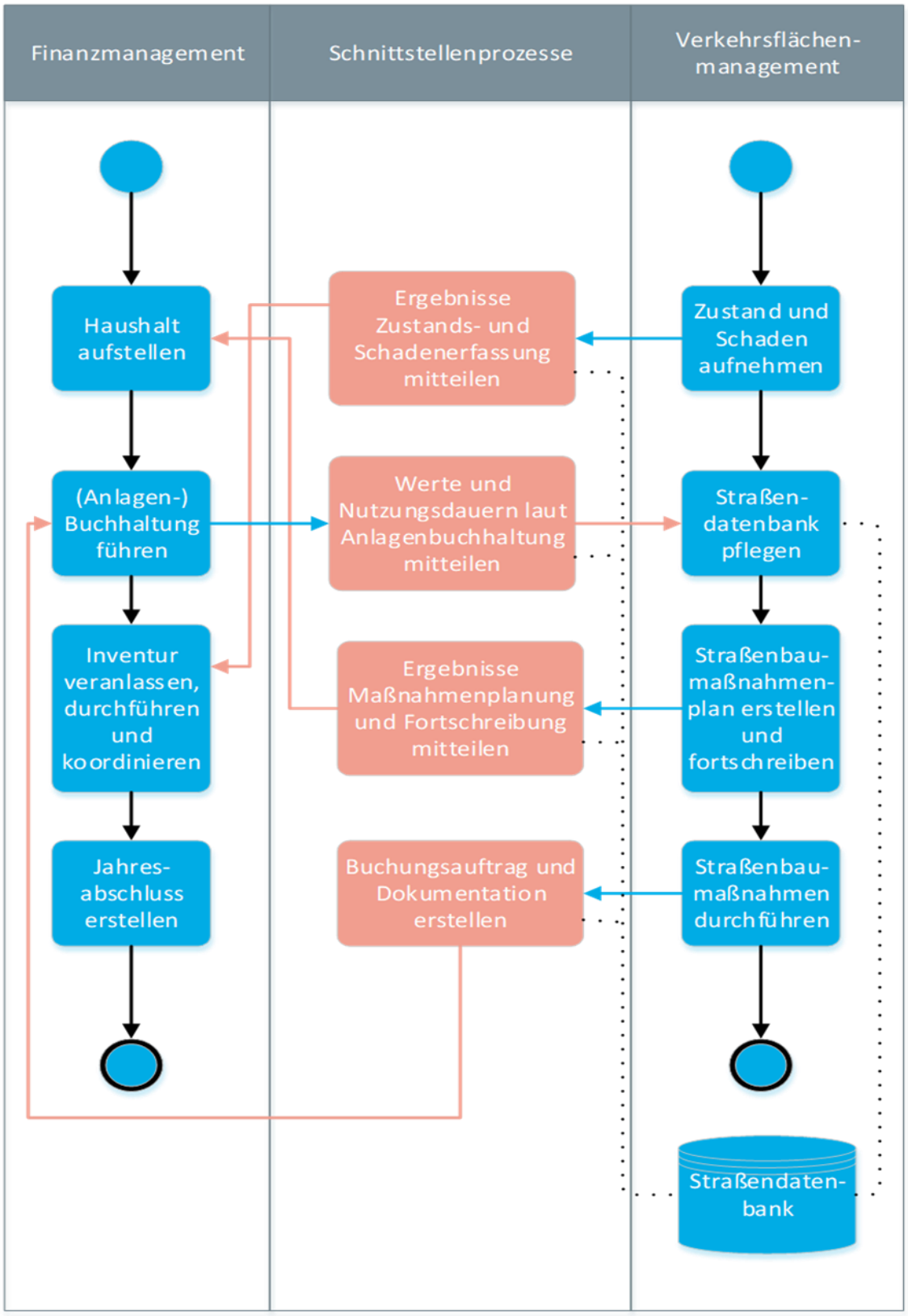
8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- **Feststellung**
  Die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement funktionieren im Eigenbetrieb Straßen gut. Die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der körperlichen Inventur kann noch optimiert werden.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in 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



Der **Kreis Lippe** hat das Verkehrsflächenvermögen an den Eigenbetrieb Straßen übertragen, der auch die Anlagenbuchhaltung hierfür führt. Im Eigenbetrieb Straßen werden die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme geführt. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich der Daten und Informationen nur manuell erfolgen.

In der Straßendatenbank sind die Abschnitte mit Stationierung hinterlegt. In der Anlagenbuchhaltung sind Hauptanlagen angelegt. Diese werden jedoch mit durchgeführten Maßnahmen in entsprechende Unteranlagen eingeteilt. Die eingesetzte Straßendatenbank bietet derzeit noch keine Möglichkeit, Anlagegüter abzubilden. Gemeinsam mit anderen Kreisen, die ebenfalls diese Straßendatenbank nutzen, sollte der Kreis Lippe weiterhin versuchen, Weiterentwicklungen der Datenbank anzustoßen, so dass zukünftig auch die Abbildung von Daten der Anlagenbuchhaltung in der Datenbank möglich wird.

Die Anlagenbuchhaltung wird regelmäßig fortgeschrieben und berücksichtigt dabei sowohl die Wertminderung in Form von Abschreibungen als auch die Informationen über durchgeführte Maßnahmen.

Zuständig für die körperliche Inventur ist der Eigenbetrieb Straßen. Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Daher ist für die körperliche Inventur eine Zustandserfassung und –bewertung der Verkehrsflächen zwingend erforderlich. Mit den regelmäßig alle fünf Jahre durchgeführten messtechnischen Zustandserfassungen und –bewertungen hatte der Kreis bereits die Basis für die körperliche Inventur geschaffen. Ein vollständiger Abgleich von Anlagenbuchhaltung und den Ergebnissen der Zustandserfassung und –bewertung erfolgt jedoch bislang nicht.

Mit den vertraglich fixierten Qualitätsstandards ist der Erhaltungspartner verpflichtet, Flächen in einem schlechten Zustand sofort zu sanieren. Insofern führt ein Abrutschen unter einen Gesamtzustandswert von 3,5 nicht zu einer dauerhaften Wertminderung. Gleichwohl ist die körperliche zum einen rechtlich verpflichtend durchzuführen. Zum anderen ist der Abgleich von technischem Zustand und Buchwert wichtig, um eine gleiche Datenbasis zu gewährleisten. Nur so können im Rahmen des Erhaltungsmanagements technische und finanzwirtschaftliche Aspekte gemeinsam berücksichtigt werden.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Lippe sollte die anstehende Zustandserfassung und –bewertung für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens nutzen.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren im Eigenbetrieb Straßen gut. Regelmäßige Abstimmungen mit dem Erhaltungspartner stellen den Informationsfluss auch über ggf. notwendige unterjährige Anpassungsbedarfe sicher.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- Das große Kreisgebietes mit einer entsprechend großen Verkehrsfläche hat tendenziell belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen.

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 Lippe** liegt im Nordosten Nordrhein-Westfalens und grenzt im Osten an Niedersachen. Das Kreisgebiet umfasst eine Fläche von 1.246 qkm. Damit ist Lippe der flächenmäßig achtgrößte Kreis in Nordrhein-Westfalen. Einwohnerbezogen liegt der Kreis mit einer Einwohnerzahl von 347.514 zum 31. Dezember 2020 (lt. IT.NRW) oberhalb des Median. Damit positioniert sich der Kreis Lippe bei der Bevölkerungsdichte unterhalb des Median. Mehr als die Hälfte der Kreise in NRW ist dichter besiedelt als der Kreis Lippe.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	279	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	13,94	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,39	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Um das große Kreisgebiet mit seinen 16 kreisangehörigen Kommunen zu erschließen unterhält der Kreis Lippe eine Verkehrsfläche von ca. 4,84 Mio. qm. Nur ein Kreis verfügt über ein noch größeres Verkehrsflächennetz.

Das große Verkehrsflächennetz im Kreis Lippe führt bei einer leicht überdurchschnittlichen Einwohnerzahl zu einer größeren Verkehrsfläche je Einwohner als in 75 Prozent der Vergleichskreise. Der Anteil der Verkehrsfläche an der Fläche des Kreisgebietes liegt ebenfalls oberhalb des dritten Viertelwertes. Der Umfang des zu unterhaltenden Kreisstraßennetzes wie auch die entsprechend weiten Wege innerhalb des Kreisgebietes können belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

Das Kreisgebiet wird von der Autobahn 2 im Nordwesten tangiert. Die Autobahn 33 führt im Westen am Kreis vorbei. Innerhalb des Kreises stellen fünf Bundesstraßen neben Landes- und Kreisstraßen die verkehrliche Verbindung sicher. Entsprechend nehmen auch die Kreisstraßen eine wichtige Verbindungsfunktion innerhalb des Kreisgebietes ein.

Auch die Topographie hat Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Höhen reichen im Kreisgebiet von 44 m bis 496 m über Normalhöhennull. Damit hat die Topographie zwar keinen so belastenden Einfluss auf die Verkehrsflächenerhaltung wie in anderen Kreisen in NRW. Sie wirkt sich aber gleichwohl aus.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Dem Kreis Lippe ist es durch entsprechend hohe Investitionen in einzelnen Jahren gelungen, den Vermögenswert der Verkehrsflächen im Jahr 2020 annähernd auf dem Niveau von 2006 zu halten. Der bilanzielle Werteverlust liegt im Vergleich dieser Jahre bei unter zwei Prozent.

Die Verkehrsflächen des **Kreises Lippe** sind in der Bilanz des Eigenbetriebes zum 31. Dezember 2020 mit einem Wert von 127 Mio. Euro ausgewiesen. Hinzu kommen Anlagen im Bau in Höhe von ca. 334.000 Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	26,21	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächen haben im Kreis Lippe einen geringeren durchschnittlichen Wert als in mehr als der Hälfte der Kreise. Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kreisen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,
- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,
- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Das Neue Kommunale Finanzmanagement ermöglichte in der Bewertung des Verkehrsflächenvermögens zur Eröffnungsbilanz einen relativ großen Handlungsspielraum. Demzufolge zeigen sich in den Vermögenswerten teilweise große Unterschiede, die auch auf unterschiedliche Bewertungsstrategien zurückzuführen sind.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. Eine Aufteilung der Verkehrsflächen nach der Ortslage innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten konnte der Kreis Lippe nicht vornehmen. Nach den Längen der Kreisstraßen zeigt sich ein überdurchschnittlich hoher Anteil von Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten. Dies spricht tendenziell für höhere Anschaffungs- und Herstellungskosten der Verkehrsflächen.

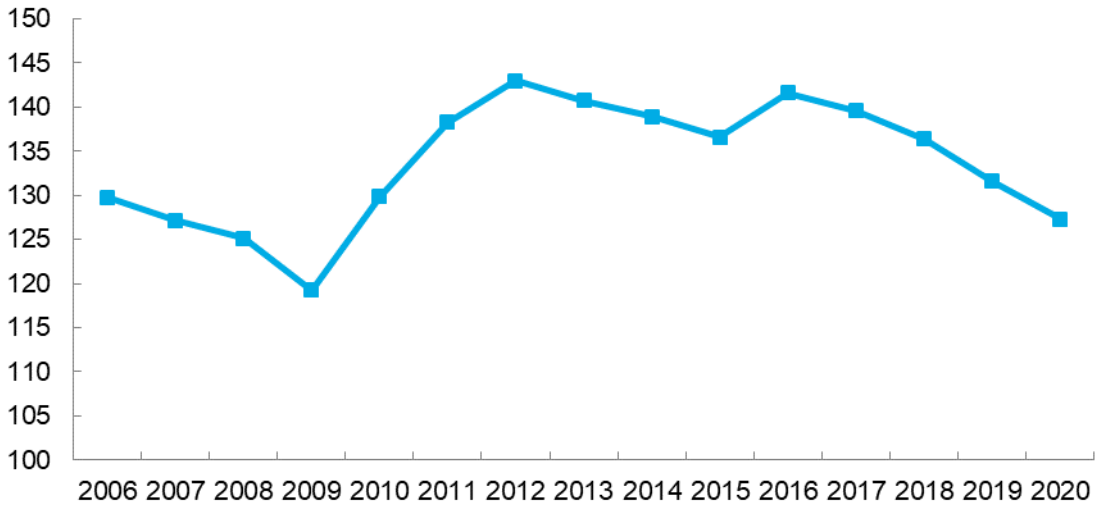
Der Kreis Lippe hat für seine Kreisstraßen unabhängig von der Lage innerhalb oder außerhalb der Ortsdurchfahrten eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgesetzt. Die Spanne der bei den Kreisen angesetzten Gesamtnutzungsdauer reicht von 40 bis zu 60 Jahren. Der Median liegt leicht unterhalb der 50 Jahre.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Verkehrsflächen liegt im Kreis Lippe zum 31. Dezember 2020 bei 19,67 Jahren. Damit ist mehr als die Hälfte des Verkehrsflächenvermögens bereits abgeschrieben.

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. In den Jahren 2017 bis 2020 hat der Kreis Lippe jährlich zwischen 3,2 und 5,1 Mio. Euro investiert. Dies entspricht jährlichen Investitionsquoten zwischen 40 und 68 Prozent.

Die Investitionstätigkeit des Kreises Lippe spiegelt sich auch in der Entwicklung der Bilanzposition im Zeitverlauf wieder.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen inkl. Anlagen im Bau Kreis Lippe in Mio. Euro



Die Entwicklung des Verkehrsflächenvermögens zeigt im Kreis Lippe im Zeitverlauf deutliche Schwankungen. Nach anfänglichen Rückgang konnte der Kreis den bilanziellen Wert ab 2010 bis einschließlich 2012 erhöhen. Diese Vermögenszuwächse beliefen sich auf insgesamt ca. 23,7 Mio. Euro. Mit Ausnahme des Jahres 2016 ging der Vermögenswert in allen weiteren Jahren um jährlich zwischen 1,8 und 4,8 Mio. Euro zurück. Im Eckjahresvergleich zeigt sich ein annähernd gleichhoher Vermögenswert. Es verbleibt bei einem geringen bilanziellen Werteverlust von 2,46 Mio. Euro bzw. 1,9 Prozent.

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.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Kreis Lippe
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,59
Reinvestitionsquote in Prozent	100	24,39
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	k. A.

Wie eingangs im Kapitel 8.3.1.1 – Datenlage - beschrieben, konnte der Kreis Lippe die Nutzungsdauern der Verkehrsflächen nicht nach Flächen gewichten. Daher kann die gpaNRW den Anlagenabnutzungsgrad an dieser Stelle nicht abbilden.

Diese Einflussfaktoren haben einzeln betrachtet bereits jeweils Auswirkungen auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Jedoch ergibt sich erst in ihrer Wirkung unter- und miteinander ein vollständiges Bild.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

8.3.4.1 Alter und Zustand

- Aus bilanzieller Sicht hat für die Verkehrsflächen im Kreis Lippe eine Überalterung des Vermögens eingesetzt. Die Zustandserfassung und –bewertung zeigt hingegen einen sehr guten Zustand des Kreisstraßennetzes. Über zwei Drittel der Flächen befinden sich in einem guten Zustand. Nahezu keine Flächen sind in einem sehr schlechten und schlechten Zustand.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der **Kreis Lippe** kann die Restnutzungsdauer nicht nach den Flächen der einzelnen Abschnitte gewichten (vgl. hierzu Kapitel 8.3.1.1 „Datenlage“). Somit kann der grundsätzlich an dieser Stelle betrachtete flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad nicht ermittelt werden. Wir haben hilfsweise die Daten der Anlagenbuchhaltung – ohne Gewichtung - herangezogen.

Der Kreis Lippe hat für seine Kreisstraßen eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Zum 31. Dezember 2020 liegt die Restnutzungsdauer bei 19,7 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Kreis Lippe in Prozent

2017	2018	2019	2020
56,66	58,84	59,50	60,66

Bilanziell zeigt sich demnach im Kreis Lippe bereits eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Mit den Investitionen in den betrachteten vier Jahre konnte der Kreis die kontinuierlich rückläufige bilanzielle Restnutzungsdauer nicht verhindern.

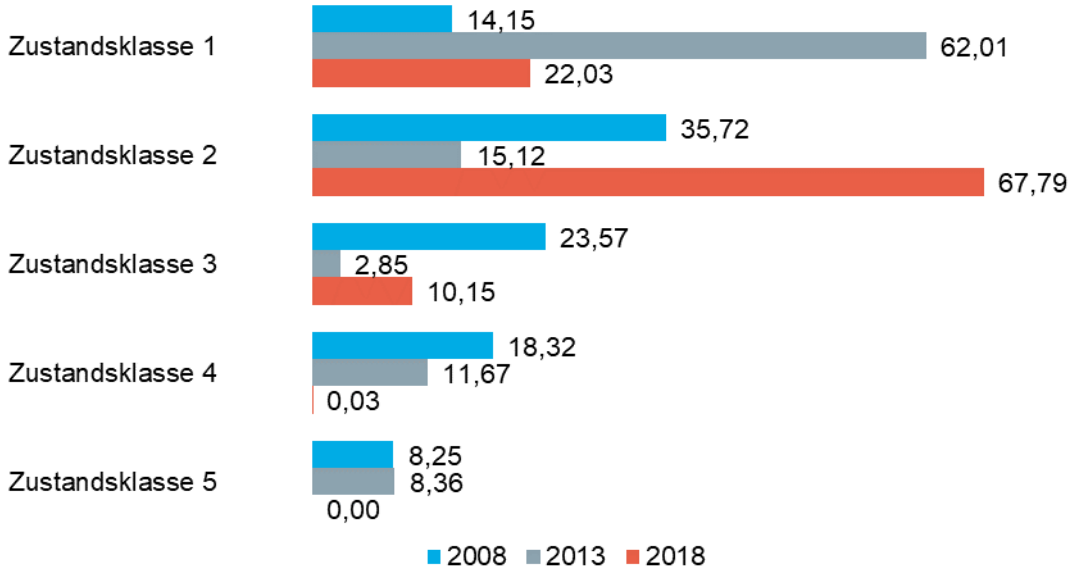
Neben der bilanziellen Betrachtung auf Basis der Altersstruktur ist es insbesondere wichtig, den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen.

Der Erhaltungspartner ist verpflichtet alle fünf Jahre eine messtechnische Zustandserfassung und –bewertung durchzuführen. Diese wurden in den Jahren 2008. 2013 und 2018 durchgeführt.

Die Zustandsklassen definieren sich wie folgt:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

Verteilung befestigte Flächen nach Zustandsklassen Kreis Lippe in Prozent



Im Zeitverlauf konnte der Zustand des Kreisstraßennetzes deutlich verbessert werden. Insbesondere im Zeitraum von 2008 bis 2013 ist ein signifikanter Anstieg der Flächen in der Zustandsklasse 1 zu verzeichnen. Entsprechend reduzierten sich die Flächenanteile in den Zustandsklassen 2 bis 4. Bis zum Jahr 2018 ist es gelungen, die Flächen in einem schlechten und sehr schlechten Zustand (Zustandsklassen 4 und 5) nahezu auf null zu reduzieren.

Verteilung der Zustandsklassen Kreis Lippe in Prozent

Jahr	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5	durch-schnittliche Zustands-klasse
2008	14,15	35,72	23,57	18,32	8,25	2,71
2013	62,01	15,12	2,85	11,67	8,36	1,89
2018	22,03	67,79	10,15	0,03	0,00	1,88

Die Ergebnisse der Zustandserfassung und –bewertung aus den Jahren 2013 und 2018 zeigen eine nahezu identische durchschnittliche Zustandsklasse. Innerhalb der Zustandsklassen ist jedoch eine deutliche Verschiebung erkennbar.

Im Jahr 2018 ist es dem Erhaltungspartner somit gelungen, das vertraglich vereinbarte Zustandsniveau zu erreichen. Danach darf – mit Ausnahmen zu Beginn der Vertragslaufzeit - kein Straßenabschnitt einen Gesamtzustandswert höher als 3,5 aufweisen.

Der tatsächliche Zustand des Kreisstraßennetzes zeigt sich im Kreis Lippe auf einem besseren Niveau als es das bilanzielle Alter vermuten lässt. Gleichwohl korrespondieren im Zeitverlauf die durch Investitionen steigenden Bilanzwerte mit den Verbesserungen der Zustandsklassenverteilungen.

8.3.4.2 Unterhaltung

- Der Kreis Lippe hat in den Jahren 2017 bis 2020 durchschnittlich 0,45 Euro je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen eingesetzt. Damit deckt er den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu knapp 35 Prozent ab. Gleichwohl ist es dem Kreis mit diesen Mitteln gelungen den Zustand der Kreisstraßen zu verbessern bzw. zu erhalten.

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 Lippe** konnte die Unterhaltungsaufwendungen insgesamt und auch differenziert nach den Erhaltungsmaßnahmen ermitteln. Danach ergeben sich für den Betrachtungszeitraum folgende Aufwendungen:

Unterhaltungsaufwendungen Kreis Lippe in Euro

Aufwandsart	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	320.500	283.393	416.339	388.317
Erhaltungsaufwendungen	1.445.519	1.691.523	1.785.480	2.447.597
davon betriebliche Erhaltung	750.140	752.391	846.728	894.710
davon Instandhaltung	321.739	342.207	374.362	363.863
davon Instandsetzung	373.641	596.925	564.390	1.189.024
Unterhaltungsaufwendungen	**1.766.019**	**1.974.916**	**2.201.819**	**2.835.914**

Im Zeitverlauf steigen die Unterhaltungsaufwendungen jährlich an. Im Jahr 2020 liegen sie über eine Million bzw. knapp 61 Prozent über denen des Jahres 2017.

Bezogen auf die Verkehrsfläche entwickeln sich die Unterhaltungsaufwendungen wie folgt:

Unterhaltungsaufwendungen Kreis Lippe je qm in Euro

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,36	0,41	0,45	0,59

Mit Unterhaltungsaufwendungen von durchschnittlich 0,45 Euro je qm in den betrachteten vier Jahren setzt der Kreis Lippe nur knapp 35 Prozent der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Neben der Höhe der Unterhaltungsaufwendungen insgesamt ist es im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements von wesentlicher Bedeutung zu analysieren für welche Erhaltungsmaßnahmen die zur Verfügung stehenden Finanzressourcen eingesetzt wurden.

Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen Kreis Lippe

Erhaltungsmaßnahmen	2017	2018	2019	2020
Erhaltungsaufwendungen in Euro	1.445.519	1.691.523	1.785.480	2.447.597
Betriebliche Erhaltung				
Aufwendungen betriebliche Erhaltung in Euro	750.140	752.391	846.728	894.710
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	51,89	44,48	47,42	36,55
Aufwendungen betriebliche Erhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,15	0,16	0,17	0,18
Instandhaltung				
Aufwendungen Instandhaltung in Euro	321.739	342.207	374.362	363.863
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	22,26	20,23	20,97	14,87
Aufwendungen Instandhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,06	0,07	0,08	0,08
Instandsetzung				
Aufwendungen Instandsetzung in Euro	373.641	596.925	564.390	1.189.024
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	25,85	35,29	31,61	48,58
Aufwendungen Instandsetzung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,08	0,12	0,12	0,25

Im Zeitverlauf zeigt sich sowohl bei den Erhaltungsaufwendungen wie auch bei den Aufwendungen nach den Erhaltungsmaßnahmen eine ansteigende Tendenz. Markant ist der Anstieg der Aufwendungen für Instandsetzungen im Jahr 2020. Im Vergleich zum Vorjahr sind diese Aufwendungen mehr als doppelt so hoch.

Im Vier-Jahres-Durchschnitt fließt mit 0,17 Euro je qm der größte Anteil in die betriebliche Erhaltung. Die Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen liegen bei durchschnittlich 0,14 Euro je qm und die Aufwendungen für Instandhaltungen bei 0,07 Euro je qm.

Im Sinne einer nachhaltigen Erhaltung der Verkehrsflächen sollten die Aufwendungen für die Instandsetzung den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen haben. Diese dienen der nachhaltigen Erhaltung der Verkehrsflächen. Im Kreis Lippe sind die Aufwendungen für Instandsetzungen mit 0,08 und 0,12 Euro je qm in den Jahren 2017 – 2019 eher gering. Im Jahr 2020 fließt mit 0,25 Euro je qm fast die Hälfte der Erhaltungsaufwendungen in die Instandsetzungsmaßnahmen.

In den vier Jahren konnte der Kreis mit diesen Aufwendungen insgesamt ca. 24.000 qm Verkehrsflächen instandsetzen. Das entspricht einem Anteil von nur 0,5 Prozent der gesamten Verkehrsfläche.

Unter Berücksichtigung des nach der letzten Zustandserfassung von 2018 sehr guten Zustands der Kreisstraßen erscheint der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung in dem betrachteten Zeitraum angemessen.

8.3.4.3 Reinvestitionen

- Mit einer Reinvestitionsquote von durchschnittlich 34 Prozent in den Jahren 2017 bis 2020 ist es dem Kreis Lippe gelungen, seine Verkehrsflächen in einem sehr guten Zustand zu bringen bzw. zu halten.

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.

Der **Kreis Lippe** hat im Zeitraum von 2017 bis 2020 insgesamt ca. 10,7 Mio. Euro in seine Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen in diesem Zeitraum Abschreibungen von ca. 29 Mio. Euro und Verluste aus Anlageabgängen von 2,4 Mio. Euro.

Die nachfolgend dargestellte Reinvestitionsquote ergibt sich aus den Verhältnis der Reinvestitionen zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen zu den Abschreibungen zuzüglich der Verluste aus Anlageabgängen.

Reinvestitionsquote Kreis Lippe in Prozent

2017	2018	2019	2020
51,58	38,55	22,62	24,39

Im Durchschnitt der betrachteten vier Jahre liegt die Reinvestitionsquote bei 34 Prozent.

Mit den Investitionen der letzten Jahre ist es gelungen den Zustand der Verkehrsflächen im Kreis Lippe zu verbessern. Die letzte Zustandserfassung 2018 wies nahezu keine Flächen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand aus.

Insgesamt hat der Kreis in den letzten vier Jahren knapp 192.000 qm mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erneuert und verbessert. Das entspricht knapp vier Prozent der gesamten Verkehrsfläche des Kreises.

Mit dem Investitionsvolumen konnte der Kreis Lippe den Zustand seines Kreisstraßennetzes seit 2008 verbessern. Nahezu alle Flächen in einem schlechten und sehr schlechten Zustand wurden bis 2018 verbessert. Der Erhaltungspartner ist vertraglich verpflichtet, auch zukünftig alle Flächen mindestens in Zustandsklasse 3 (Zustandswert bis 3,5) zu halten. Zum Vertragsende müssen alle Flächen mindestens den Zustandswert 3 aufweisen. Insofern sollte gewährleistet sein, dass erforderliche Reinvestitionen bedarfsgerecht durchgeführt werden.

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
Der Kreis Lippe verfügt über eine gute und differenzierte Datenlage zu den Flächen und Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns. Ein Grünflächenkataster mit detaillierten Informationen zu den Flächenarten ist implementiert. Damit hat der Kreis eine wesentliche Grundlage für die Steuerung geschaffen. Strategische und operative Ziele für das Straßenbegleitgrün hat er bislang noch nicht definiert.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Der **Kreis Lippe** nimmt die Aufgaben der Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns fast ausschließlich im Eigenbetrieb Straßen mit eigenem Personal wahr. Der Straßenbetriebsdienst übernimmt die Grün- und Gehölzpflege, die Baumpflege sowie die Erfassung und Regelkontrolle von Bäumen und Gehölzflächen. Lediglich besondere Leistungen wie z. B. Baumfällungen vergibt der Eigenbetrieb an Dritte.

In einem Grünflächeninformationssystem als Fachschale der Straßendatenbank hat der Kreis die Flächen des Straßenbegleitgrüns hinterlegt. Die Daten sind umfangreich und differenziert nach intensiven und extensiven Rasenflächen, Gehölzflächen, Böschungen, Bankette sowie Gräben und Mulden erfasst. Die Bäume sind ebenfalls hinterlegt. Die Datenbank verfügt zudem über eine Anbindung an das Geoinformationssystem. So können Grünflächeninformationssystem und Straßendatenbank übereinandergelegt werden.

Der Kreis Lippe hat zudem eine umfangreiche Kostenrechnung für das Straßenbegleitgrün. Hierzu werden sämtliche Tätigkeiten auf Vollkostenbasis erfasst. Eine Differenzierung nach den Flächenarten ist ebenfalls möglich. Somit verfügt der Kreis Lippe über eine sehr gute Datenbasis als entscheidende Grundlage für die Steuerung der Gestaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns.

Strategische und operative Ziele für das Straßenbegleitgrün hat der Kreis hingegen nicht festgeschrieben. Kennzahlen zur Steuerung der Grünflächenpflege nutzt der Kreis aus dem KGSt-Vergleichsring. Diese hat er in sein Controlling aufgenommen. Über monatliche Finanzberichte wird an die Führungskräfte des Eigenbetriebes Straßen berichtet.

Empfehlung
Der Kreis Lippe sollte strategische und operative Ziele für das Straßenbegleitgrün definieren. Das bereits bestehende Kennzahlensystem kann dabei die Zielerreichung messbar machen.

Grundsätzlich agiert der Straßenbetriebsdienst in der Planung und Durchführung der Pflege des Straßenbegleitgrüns eigenständig. Pflegestandards sind nicht explizit definiert. In der Regel werden intensiv zu pflegende Rasenflächen dreimal pro Jahr und extensive Flächen einmal

jährlich gepflegt. Für bestimmte Flächen wie z. B. Blühwiesen werden die Pflegegänge individuell geplant.

8.4.2 Strukturen

- Die Strukturen sowohl des großen Kreisgebietes und der großen Fläche des Straßenbegleitgrüns wirken sich tendenziell belastend auf die Unterhaltung aus. Die Flächengestaltung zeigt aus wirtschaftlicher Sicht einen tendenziell entlastenden Einfluss.

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 Lippe unterhält an seinen Kreisstraßen rund 3,38 Mio. qm Straßenbegleitgrün. Dies ist absolut betrachtet mehr Fläche als in 75 Prozent der Kreise.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	9,73	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

In Bezug auf den Einwohner liegt der Kreis Lippe leicht unterhalb des dritten Viertelwertes. Die überdurchschnittliche Einwohnerzahl wirkt sich hier entsprechend aus.

Nachfolgend ist die Verteilung der Straßenbegleitgrünfläche auf die verschiedenen Flächenarten dargestellt.

Aufteilung Flächenarten Straßenbegleitgrün Kreis Lippe 2020

Straßenbegleitgrün	Flächen
Fläche Rasen in qm	2.803.277
davon Fläche Rasen Intensivpflege in qm	1.057.295
davon Fläche Rasen Extensivpflege in qm	1.745.982
Fläche Sträucher/Gehölze in qm	577.374
Fläche Beete/Wechselbepflanzung in qm	0
Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns in qm	**3.380.651**

Der überwiegende Anteil des Straßenbegleitgrüns entfällt mit ca. 83 Prozent auf die Rasenflächen. Davon werden ca. 38 Prozent intensiv und 62 Prozent extensiv gepflegt.

Flächenanteile Straßenbegleitgrün in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	82,92	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19
Anteil Fläche Rasen Intensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	31,27	0,00	31,57	38,74	48,43	71,26	19
Anteil Fläche Rasen Extensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	51,65	5,97	25,79	43,14	49,78	71,61	19
Anteil Fläche Sträucher/Gehölze an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	17,08	0,00	10,47	18,37	29,20	58,45	19

Im Vergleich zu anderen Kreisen verfügt der Kreis Lippe über mehr Rasenflächen und entsprechend weniger Gehölzflächen im Straßenbegleitgrün. Gleichzeitig liegt der Anteil der intensiv zu pflegenden Rasenflächen unter dem ersten Viertelwert.

An den Kreisstraßen in Lippe stehen darüber hinaus noch 16.101 Bäume. Damit gehört der Kreis Lippe zu den 50 Prozent der Kreise mit den meisten Straßenbäumen im Begleitgrün.

Anzahl Bäume 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	4,76	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21

Bezogen auf die Fläche des Straßenbegleitgrüns liegt die Anzahl der Bäume im Kreis Lippe im Median. Die sehr große Verkehrsfläche nimmt hierbei entsprechenden Einfluss.

Insgesamt wirkt sich die Größe des Kreisgebietes mit einer entsprechend großen Verkehrsfläche aufgrund der weiten Wege tendenziell eher belastend aus. Die Flächengestaltung des Straßenbegleitgrüns zeigt hingegen mit verstärkt extensiv und kostengünstiger zu pflegenden Flächen eher eine entlastende Tendenz. Die Anzahl der Straßenbäume liegt flächenbezogen im Durchschnitt und ist hinsichtlich der Auswirkungen auf die Unterhaltung neutral zu werten. Dabei sind jedoch bei der Gestaltung des Straßenbegleitgrüns ökologische und wirtschaftliche Interessen immer gegenseitig abzuwägen. So sind Bäume aus umwelt- und klimapolitischen Gesichtspunkten nachweislich sinnvoll. Gleichzeitig ziehen sie aber entsprechend hohe Pflegeaufwendungen nach sich.

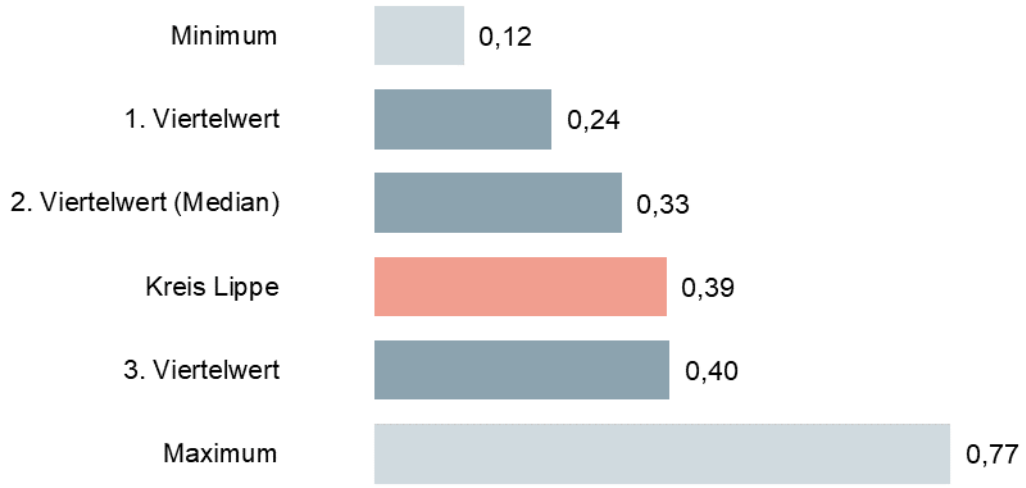
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

➔ **Feststellung**
Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegen im Kreis Lippe höher als in mehr als der Hälfte der Vergleichskreise.

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 das Straßenbegleitgrün lagen im **Kreis Lippe** in den Jahren 2017 bis 2020 zwischen 1,27 und 1,45 Mio. Euro. Im Durchschnitt dieser vier Jahre flossen ca. 1,39 Mio. Euro in das Straßenbegleitgrün. Die Aufwendungen berücksichtigen die Personalaufwendungen der Verwaltung, die Eigen- und Fremdleistungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns, Fremdleistungen für Ingenieurleistungen und ggf. Abschreibungen für das Straßenbegleitgrün.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020



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

Die flächenbezogenen Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegen im Kreis Lippe knapp unterhalb des dritten Viertelwertes. In der betrachteten Zeitreihe von 2017 bis 2020 liegen die

Aufwendungen des Kreises im Vergleichsjahr am niedrigsten. In den Vorjahren beliefen sich die Aufwendungen auf 0,45 und in zwei Jahren auf 0,47 Euro je qm. Im 4-Jahres-Durchschnitt sind die Aufwendungen mit 0,44 Euro je qm nochmals höher. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Kreis Lippe in der Durchschnittsbetrachtung oberhalb des dritten Viertelwertes.

Von den gesamten Pflegeaufwendungen entfällt durchschnittlich die Hälfte und damit der größte Anteil auf die Pflege der Strauch- und Gehölzflächen. Im Vergleich zu anderen Kreisen ist dies eher selten der Fall. Im Betrachtungszeitraum sind in diesen Aufwendungen beim Kreis Lippe auch die Aufwendungen für die Ersterfassung enthalten. Dies führt zu entsprechend höheren Aufwendungen, die aber im Zeitverlauf bereits rückläufig sind. In der Regel entfallen die größten Anteile auf die kostenintensive Baumpflege. Im Kreis Lippe entfällt hierauf durchschnittlich nur ein Fünftel der Pflegeaufwendungen. Die Aufwendungen für die Rasenpflege haben einen Anteil von rund 30 Prozent an den Pflegeaufwendungen.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen dar:

Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Lippe

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	4-Jahres-Durchschnitt
Pflegeaufwendungen Rasen je qm Rasenfläche in Euro	0,13	0,11	0,12	0,14	0,12
Pflegeaufwendungen Rasen Extensivpflege je qm Rasenfläche Extensivpflege in Euro	0,04	0,06	0,05	0,07	0,06
Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche Intensivpflege in Euro	0,31	0,22	0,26	0,25	0,26
Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro	1,94	1,78	1,34	0,93	1,42
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro	25,00	20,22	19,05	11,06	9,11
Pflegeaufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro	11,38	10,76	10,24	5,22	9,14

Im Zeitverlauf zeigt sich bei den Pflegeaufwendungen für Sträucher und Gehölzflächen wie auch bei den Aufwendungen für die Bäume eine sinkende Tendenz. Die Aufwendungen für die Rasenpflege sind insgesamt relativ konstant. Dabei sinken die Aufwendungen für die intensiv gepflegten Flächen tendenziell während sie für die extensiv gepflegten Flächen leicht steigen.

Im Vergleich mit anderen Kreisen sind insbesondere die Aufwendungen für die Sträucher und Gehölzflächen auffällig hoch. Hier gehört der Kreis Lippe zu den Kreisen mit den höchsten Aufwendungen je qm. Dagegen liegen die Aufwendungen für die Baumpflege und Baumkontrolle auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Die Aufwendungen für die Rasenpflege insgesamt wie auch für die extensiven Flächen liegen auf einem durchschnittlichen Niveau. Bei den intensiv gepflegten Flächen liegen die Aufwendungen des Kreises Lippe hingegen überdurchschnittlich hoch. Hierbei beeinflussen die großen Flächenanteile der extensiven Flächen die Pflegeaufwendungen für die Rasenflächen insgesamt positiv.

Empfehlung

Der Kreis Lippe sollte untersuchen, ob die überdurchschnittlich hohen Aufwendungen für die Pflege der Sträucher und Gehölzflächen nach Abschluss der Ersterfassung weiterhin auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau liegen. Ggf. sollte der Kreis dann entsprechend gegensteuern.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Der Kreis Lippe verfügt über eine gute und sehr differenzierte Datenlage zu den Verkehrsflächen. Lediglich die Ortslage ist als Differenzierungskriterium bislang nicht hinterlegt.	290	E1	Der Kreis Lippe sollte erwägen, auch die Ortslage als zusätzliches Kriterium in die Differenzierung der Daten aufzunehmen.	290
F2	Der Kreis Lippe setzt eine webbasierte Straßendatenbank ein. Daneben führt er eine weitere Datenbank, in der die Zustands- und Erhaltungsdaten gepflegt werden. Über das ÖPP-Projekt ist das Erhaltungsmanagement in weiten Teilen an den Erhaltungspartner übertragen.	291	E2	Der Kreis Lippe sollte prüfen, ob er die Informationen zu den Verkehrsflächen dauerhaft in zwei getrennten Datenbanken führen will.	291
F3	Im Eigenbetrieb Straßen wird für die Leistungen des Straßenbetriebsdienstes eine vollkostenbasierte Kostenrechnung geführt. Die Fremdleistungen liegen differenziert vor, werden aber nicht in die Kostenrechnung integriert.	292	E3	Der Kreis Lippe sollte in Erwägung ziehen, auch die Fremdleistungen in die bestehende Kostenrechnung für die Eigenleistungen zu integrieren.	292
F4	Die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement funktionieren im Eigenbetrieb Straßen gut. Die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der körperlichen Inventur kann noch optimiert werden.	293	E4	Der Kreis Lippe sollte die anstehende Zustandserfassung und –bewertung für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens nutzen.	295
Straßenbegleitgrün					
F5	Der Kreis Lippe verfügt über eine gute und differenzierte Datenlage zu den Flächen und Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns. Ein Grünflächenkataster mit detaillierten Informationen zu den Flächenarten ist implementiert. Damit hat der Kreis eine wesentliche Grundlage für die Steuerung geschaffen. Strategische und operative Ziele für das Straßenbegleitgrün hat er bislang noch nicht definiert.	305	E5	Der Kreis Lippe sollte strategische und operative Ziele für das Straßenbegleitgrün definieren. Das bereits bestehende Kennzahlensystem kann dabei die Zielerreichung messbar machen.	305

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegen im Kreis Lippe höher als in mehr als der Hälfte der Vergleichskreise.	308	E6	Der Kreis Lippe sollte untersuchen, ob die überdurchschnittlich hohen Aufwendungen für die Pflege der Sträucher und Gehölzflächen nach Abschluss der Ersterfassung weiterhin auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau liegen. Ggf. sollte der Kreis dann entsprechend gegensteuern.	310

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Lippe	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	k. A.	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,59	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,45	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	24,39	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	34,16	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

*Für den Kreis Lippe konnte der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad nicht ermittelt werden. Der Anlagenabnutzungsgrad ohne Flächengewichtung liegt bei 60,66 Prozent.

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