ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

des Kreises Minden-Lübbecke 2022/2023

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**6**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Minden-Lübbecke	6
0.1.1	Managementübersicht	6
0.2	Ausgangslage des Kreises Minden-Lübbecke	11
0.2.1	Strukturelle Situation	11
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1	IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Minden-Lübbecke	19
0.4	Überörtliche Prüfung	21
0.4.1	Grundlagen	21
0.4.2	Prüfungsbericht	21
0.5	Prüfungsmethodik	22
0.5.1	Kennzahlenvergleich	22
0.5.2	Strukturen	23
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	24
0.6	Prüfungsablauf	24
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1.	**Finanzen**	**37**
1.1	Managementübersicht	37
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3	Haushaltssituation	39
1.3.1	Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	40
1.3.2	Haushaltsstatus	44
1.3.3	Ist-Ergebnisse	46
1.3.4	Plan-Ergebnisse	52
1.3.5	Eigenkapital	55
1.3.6	Schulden und Vermögen	57
1.4	Haushaltssteuerung	64
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	65
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	66
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	68
1.4.4	Fördermittelmanagement	72

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	76
2.	**Tax Compliance Management System**	**84**
2.1	Managementübersicht	84
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
2.3	Ausgangslage	85
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	86
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	86
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	87
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	89
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	91
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	93
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	94
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	95
3.	**Informationstechnik**	**96**
3.1	Managementübersicht	96
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	97
3.3	IT-Profil	98
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	99
3.3.2	IT-Kosten	102
3.3.3	Digitalisierung	111
3.3.4	Prozessmanagement	120
3.3.5	IT-Sicherheit	123
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	125
3.4	IT an Schulen	128
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
4.	**Hilfe zur Erziehung**	**134**
4.1	Managementübersicht	134
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	135
4.3	Strukturen	136
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	139
4.3.2	Präventive Angebote	139
4.4	Organisation und Steuerung	140
4.4.1	Organisation	140
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	142
4.4.3	Finanzcontrolling	142
4.4.4	Fachcontrolling	143
4.5	Verfahrensstandards	144
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	144
4.5.2	Prozesskontrollen	150
4.6	Personaleinsatz	150

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	152
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	152
4.7	Leistungsgewährung	153
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	153
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	162
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	173
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	175
5.	**Hilfe zur Pflege**	**180**
5.1	Managementübersicht	180
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	181
5.3	Demografische Entwicklung	182
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	184
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	184
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	185
5.5	Organisation und Personaleinsatz	197
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	197
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	199
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	201
5.6	Steuerung und Controlling	204
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	204
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	208
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	210
6.	**Bauaufsicht**	**213**
6.1	Managementübersicht	213
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	214
6.3	Baugenehmigung	214
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	215
6.3.2	Rechtmäßigkeit	216
6.3.3	Geschäftsprozesse	217
6.3.4	Schnittstellen	218
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	220
6.3.6	Digitalisierung	222
6.3.7	Personaleinsatz	225
6.3.8	Bauberatung	228
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	230
6.3.10	Transparenz und Steuerung	234
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	236
7.	**Vergabewesen**	**238**
7.1	Managementübersicht	238
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	239

7.3	Organisation des Vergabewesens	240
7.3.1	Organisatorische Regelungen	240
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	244
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	245
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	247
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	249
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	251
7.5	Sponsoring	255
7.6	Bauinvestitionscontrolling	257
7.7	Nachtragswesen	259
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	259
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	261
7.8	Maßnahmenbetrachtung	262
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	263
8.	**Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün**	**267**
8.1	Managementübersicht	267
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	268
8.3	Verkehrsflächen	269
8.3.1	Steuerung	269
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	274
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	276
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	279
8.4	Straßenbegleitgrün	286
8.4.1	Steuerung	286
8.4.2	Strukturen	287
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	288
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	290
	Kontakt	**293**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Minden-Lübbecke

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** des Kreises Minden-Lübbecke hat sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung verbessert. Im Zeitraum 2015 bis 2020 hat der Kreis in vier von sechs Jahren positive Ergebnisse erzielt. Der aufsummierte Überschuss von 23,8 Mio. Euro sowie das ebenfalls positive Jahresergebnis 2021 von rund 8,2 Mio. Euro tragen dazu bei, dass der Kreis Minden-Lübbecke aktuell über eine gute Eigenkapitalausstattung verfügt.

Für den Finanzplanungszeitraum plant der Kreis Minden-Lübbecke weitgehend ausgeglichene Haushalte. Einzige Ausnahme ist das Jahr 2023, für das der aktuelle Haushaltplan ein Defizit von 4,5 Mio. Euro ausweist. Auch wenn ein Fehlbetrag in dieser Höhe eintreten sollte, würde in der Ausgleichsrücklage ein angemessener Puffer als Risikovorsorge verbleiben.

Der Umlagebedarf ist beim Kreis Minden-Lübbecke höher als in den meisten Vergleichskreisen. Mit der Veranschlagung einer nicht auskömmlichen Kreisumlage für das Jahr 2023 nimmt der Kreis Rücksicht auf die Finanzlage der elf kreisangehörigen Kommunen, von denen die meisten einen defizitären Haushaltsplan für 2022 aufwiesen. Gleichwohl stellt sich die Haushaltssituation der Kommunen im Kreis Minden-Lübbecke insgesamt besser dar als in den meisten Vergleichskreisen. Denn die Kommunen haben eine relativ hohe Finanzkraft und keine von ihnen unterliegt haushaltsrechtlichen Beschränkungen.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat unter allen Vergleichskreisen die höchsten Gesamtverbindlichkeiten. Dazu trägt insbesondere die Beteiligung an Kliniken bei, auf die rund zwei Drittel der Verbindlichkeiten entfallen. Aber auch die Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts liegen interkommunal auf hohem Niveau. Sie werden voraussichtlich weiter ansteigen, weil der Kreis umfangreiche Investitionsmaßnahmen umsetzt, die zum Werterhalt des Gebäudevermögens beitragen.

Die zur **Haushaltssteuerung** erforderlichen Informationen liegen der Verwaltungsführung und dem Kreistag durch regelmäßige Finanzcontrollingberichte vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Zum Umgang mit Ermächtigungsübertragungen hat der Kreis Minden-Lübbecke Regelungen getroffen und setzt diese konsequent um. Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen überträgt er in deutlich geringerem Umfang als die meisten Vergleichskreise und nimmt die Haushaltsermächtigungen zu höheren Anteilen auch tatsächlich in Anspruch. Der Haushalt wird dadurch transparenter und realistischer.

Für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung erfolgen beim Kreis Minden-Lübbecke dezentral in den jeweiligen Ämtern. Der Kreis sollte vorgeben, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen standardmäßig eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten zu erfolgen hat. Über ein Fördercontrolling sollten die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte zentral erfasst und die Entscheidungsträger regelmäßig über deren Stand informiert werden.

Mit der Einführung eines **Tax Compliance Management Systems (TCMS)** hat sich der Kreis Minden-Lübbecke bereits frühzeitig beschäftigt. Der 2019 begonnene Prozess ist zum Prüfungszeitpunkt bereits weitgehend abgeschlossen. Der vorliegende Entwurf einer Tax-Compliance-Richtlinie beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Die gpaNRW empfiehlt, darin auch den Prozessablauf zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung zu skizzieren.

Die Bestands- und Risikoanalyse ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Um sicherzustellen, dass sämtliche Verträge berücksichtigt werden, sollte der Kreis Minden-Lübbecke die geplante Einführung eines Vertragsmanagements voranbringen. Zudem sollte er verbindlich regeln, dass neue Sachverhalte bereits im Planungsstadium und Verträge im Entwurfsstadium zur steuerrechtlichen Überprüfung gemeldet werden. Die Planungen des Kreises beinhalten bereits eine sorgfältige Überwachung und Verbesserung des TCMS sowie regelmäßige Berichte über dessen Fortentwicklung.

Seine **Informationstechnik (IT)** betreibt der Kreis Minden-Lübbecke als Mitglied des Zweckverbands „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz). Daneben kauft der Kreis bei anderen Anbietern hinzu oder erbringt IT-Leistungen mit eigenem IT-Personal. Dieses hybride Betriebsmodell eröffnet dem Kreis insgesamt gute Möglichkeiten, seine IT bedarfsgerecht zu steuern. Gleichwohl sind die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung interkommunal hoch. Sie resultieren größtenteils aus Sachkosten, die sich aus der vergleichsweise intensiven Abnahme von Leistungen beim krz ergeben.

Bei den übrigen im Rahmen der IT-Prüfung betrachteten Aspekten erreicht der Kreis Minden-Lübbecke weitgehend durchschnittliche Ergebnisse. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW insbesondere noch im Bereich der IT-Sicherheit bei organisatorischen und konzeptionellen Aspekten wie der Notfallvorsorge, der Personalsensibilisierung und dem Sicherheitsmanagement. Der Kreis hat dies erkannt und bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Situation ergriffen.

Der Digitalisierungsfortschritt entspricht dem der meisten Vergleichskreise. Der Kreis Minden-Lübbecke erfüllt die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit. Um die Vorteile der Digitalisierung besser zu nutzen, sollte er daran arbeiten, mehr strukturierte

Datensätze für eine medienbruchfreie Weiterverarbeitung zu erhalten. Wesentliche Voraussetzung für die digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes systematisches Prozessmanagement. Dies hat der Kreis Minden-Lübbecke bereits eingerichtet und nutzt die Aufnahme der Prozesse, um Abläufe zu optimieren.

Die örtliche Rechnungsprüfung stellt die notwendigen IT-Prüfungen sicher. Sie könnte die Möglichkeiten der IT verstärkt nutzen, indem sie den Einsatz von Massendatenanalysen ausweitet, um Auffälligkeiten zu erkennen. Die strategische Ausrichtung für die Digitalisierung in den Schulen des Kreises ist durch den schulübergreifenden Medienentwicklungsplan vorgegeben. Ergänzend sollte der Kreis seinen Ressourcenüberblick und den Ausstattungsprozess optimieren und zusammen mit den Schulen gemeinsame Standards für die IT-Sicherheit setzen.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** hat der Kreis Minden-Lübbecke einen geringeren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die meisten Vergleichskreise. Dabei profitiert der Kreis von der niedrigen Falldichte. Die Aufwendungen je Hilfefall sind dagegen sowohl bei ambulanten als auch stationären Hilfen sehr hoch. Belastend wirkt sich zum einen aus, dass der Anteil ambulanter Hilfefälle gering ist. Zum anderen ist bei den stationären Hilfefällen auch der Anteil von Vollzeitpflegefällen gering, die deutlich kostengünstiger sind als Heimunterbringungen.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in Arbeitsanweisungen geregelt. Die Prozesse und zu verwendenden Vordrucke sind in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Die Einführung einer vollständigen elektronischen Aktenführung ist in Vorbereitung. Das Hilfeplanverfahren läuft nach einem schlüssigen Verfahren ab, das den von der gpaNRW formulierten Anforderungen gerecht wird. Positiv ist auch, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig beteiligt wird und mögliche Kostenerstattungsansprüche prüft.

Zur Verbesserung des internen Kontrollsystems sollte das Jugendamt stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen durchführen und diese dokumentieren. Das Finanz- und Fachcontrolling kann durch ein regelmäßiges Berichtswesen mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und Zielvorgaben sowie trägerbezogenen Auswertungen optimiert werden.

Für die **Hilfe zur Pflege** stellen sich die sozialen Strukturmerkmale im Kreis Minden-Lübbecke ungünstig dar. Hier leben vergleichsweise viele Menschen in der Altersgruppe ab 80 Jahren, in der es viele potenzielle Pflegebedürftige gibt. Zudem schränken die hohe SGB II-Quote und das unterdurchschnittliche Einkommensniveau (vgl. hierzu Ziffer 0.2.1.) die Finanzierbarkeit von Pflegeleistungen aus Eigenmitteln der Pflegebedürftigen ein. Dennoch ist die Leistungsdichte der Hilfe zur Pflege im Kreis Minden-Lübbecke interkommunal unauffällig. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Pflegebedürftigen hier weniger für die stationäre Pflege bezahlen als in anderen Kreisen. Auch die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind dadurch gering. Auffallend ist jedoch der hohe Anteil an stationären Leistungsbeziehern mit dem Pflegegrad 2. Eine angepasste Heimnotwendigkeitsprüfung könnte diesen Anteil und damit auch die Gesamtzahl der Leistungsbezieher verringern.

Zur Förderung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ stärkt der Kreis Minden-Lübbecke die Pflege- und Wohnberatung. Diese wird durch einen Zusammenschluss verschiedener Wohlfahrtsverbände erbracht. Weiterhin strebt der Kreis an, ein Angebot von solitären Kurzzeitpflegeplätzen zu schaffen, um den längeren Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu unterstützen. Aktuell gibt es im Kreis eine große Zahl an eingestreuten Kurzzeitpflegeplätzen durch einen

Überhang an stationären Pflegeplätzen. Die Entlastung durch Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen ist beim Kreis Minden-Lübbecke wesentlich geringer als in anderen Kreisen. Der Kreis sollte diese Ansprüche daher verstärkt prüfen.

Die **Bauaufsicht** des Kreises Minden-Lübbecke ist gut aufgestellt. Sie entscheidet über Bauanträge fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Ein Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit und beugt Korruptionsgefahr vor. Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung.

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache Baugenehmigungsverfahren, auf das rund 95 Prozent der Bauanträge entfallen, ist 2020 im Kreis Minden-Lübbecke deutlich kürzer als bei den meisten Vergleichskreisen. Im normalen Baugenehmigungsverfahren positioniert sich der Kreis im Mittelfeld. Gegenüber dem Jahr 2019 konnte die Bauaufsicht die Gesamtlaufzeiten in beiden Verfahren deutlich verringern. Zu den kurzen Laufzeiten trägt bei, dass der Kreis Minden-Lübbecke die Baugenehmigungsverfahren bereits vollständig in digitaler Form bearbeitet und die eingesetzte Fachsoftware den Verfahrensablauf unterstützt. Zudem setzt er die Rücknahmefiktion bei unvollständigen Bauanträgen konsequent um.

Im Vergleichsjahr 2020 stand der Bauaufsicht des Kreises Minden-Lübbecke mehr Personal zur Fallbearbeitung zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Die Sachbearbeitung ist durch einen hohen Bestand von unerledigten Bauanträgen belastet. Die Bauaufsicht hat deshalb ein Projekt zum Abbau der Altfälle eingerichtet, durch das die Rückstände deutlich reduziert werden konnten. Die Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Bauaufsicht könnte der Kreis weiter optimieren, wenn er die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreibt und Zielwerte festlegt.

Für das **Vergabewesen** hat der Kreis Minden-Lübbecke umfangreiche organisatorische Regelungen getroffen, um Vergabeverfahren rechtssicher abzuwickeln. Der Kreis hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet, die die Formalien des Vergabeverfahrens übernimmt oder steuert. Allerdings endet die Zuständigkeit der zentralen Submissionsstelle mit der formalen Prüfung der Angebote. Weitere Aufgaben, die die gpaNRW grundsätzlich einer zentralen Vergabestelle zuordnen würde, obliegen beim Kreis Minden-Lübbecke den Fachämtern. Die Bearbeitung erfolgt anhand von Formularen und Anleitungen, die von der Submissionsstelle zur Verfügung gestellt werden. Um eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen, plant der Kreis, Ansprechpartner in den jeweiligen Fachämtern zu spezialisieren und regelmäßig zu schulen, die eng mit der zentralen Submissionsstelle zusammenarbeiten. Dadurch können u.a. Verbesserungsmöglichkeiten, die sich bei der stichprobenhaften Betrachtung von Vergabemaßnahmen durch die gpaNRW gezeigt haben, besser umgesetzt werden.

Bereits seit vielen Jahren übernimmt der Kreis Minden-Lübbecke auch für seine kreisangehörigen Kommunen die Betreuung von Vergabeverfahren im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Ausgestaltung und Kostenbeteiligung hat der Kreis über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geregelt. Das örtliche Prüfungsamt ist bei Bauleistungen ab einem Auftragswert von 15.000 Euro in die Vergabeverfahren eingebunden. Zudem erhält es monatlich nachträgliche Informationen von den Bedarfsstellen über Vergaben unterhalb der Wertgrenze.

Regelungen zur Korruptionsprävention hat der Kreis Minden-Lübbecke in verschiedenen Dienstanweisungen getroffen. Diese sollte er in einer Dienstanweisung bündeln. Positiv ist,

dass der Kreis beabsichtigt, die laufenden Prozessanalysen zur Erstellung eines Gefährdungsatlasses zu nutzen. Verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoring hat der Kreis Minden-Lübbecke getroffen. Ergänzend sollte er die politischen Gremien jährlich über laufende Sponsoringleistungen informieren.

Elemente eines Bauinvestitionscontrollings setzt der Kreis Minden-Lübbecke bereits ein, verbindliche Regelungen dazu hat er bisher nicht getroffen. Die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten sind beim Kreis Minden-Lübbecke relativ hoch. Eine Auswertung der Ursachen von Abweichungen und Nachträgen kann dazu beitragen, diese zu verringern.

Die Datenlage zu den **Verkehrsflächen** ist beim Kreis Minden-Lübbecke noch optimierbar. Die für die Steuerung erforderlichen Daten werden in verschiedenen Fachanwendungen geführt. Die Bündelung der Informationen in einer Straßendatenbank könnte die Voraussetzungen für eine systematische Verkehrsflächenerhaltung verbessern. Mit den alle fünf Jahre durchgeführten Zustandserfassungen der Fahrbahnen und der Radwege hat der Kreis Minden-Lübbecke eine aktuelle Datenlage über den Zustand seiner Verkehrsflächen. Die Daten aus den Zustandserfassungen sollten das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzwesen regelmäßig mit den Buchwerten abgleichen. Dies ist im Übrigen auch Voraussetzung für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur.

Nach der Zustandseinordnung aus dem Jahr 2020 befindet sich der Großteil der Verkehrsflächen zu nahezu gleichen Teilen in den mittleren Zustandsklassen 2 bis 4. Dass rund ein Drittel der Kreisstraßen einen schlechten Zustand aufweist, indiziert die Notwendigkeit von Erhaltungsmaßnahmen. Die Altersstruktur zeigt zudem eine beginnende Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Durch die dauerhaft geringen Reinvestitionen hat sich der Bilanzwert gegenüber der Eröffnungsbilanz um mehr als ein Drittel verringert. Auch die Unterhaltungsaufwendungen liegen deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Der Kreis Minden-Lübbecke sollte deshalb prüfen, ob die einsetzten Ressourcen ausreichen, um den gewünschten Zustand zu erhalten. Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen und der Reinvestitionen sollte er im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten an den tatsächlichen Erfordernissen ausrichten.

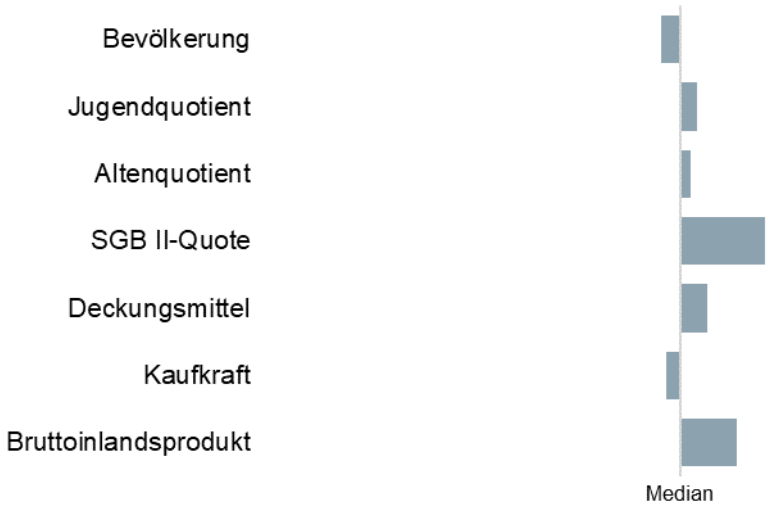
Zum **Straßenbegleitgrün** konnte der Kreis Minden-Lübbecke die Pflegeaufwendungen nicht nach den Vorgaben der gpaNRW ermitteln. Die geplante Beschaffung einer Bauhof-Software soll weitergehende Auswertungen der Bauhofleistungen ermöglichen. Dies sollte der Kreis nutzen, um Kennzahlen differenziert nach Bewuchsarten zu bilden und die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung zu analysieren.

0.2 Ausgangslage des Kreises Minden-Lübbecke

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Kreis Minden-Lübbecke 2021



Bei den meisten Strukturmerkmalen zeigen sich ähnliche Ausprägungen wie bei der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2016.

Bei den Bevölkerungszahlen bildet der Kreis Minden-Lübbecke mit rund 311.000 Einwohnern zum Jahresende 2021 den Median unter den Vergleichskreisen ab. Die Einwohnerzahlen der Vergleichskreise bewegen sich zwischen 133.000 und 613.000. In den letzten sechs Jahren hat der Kreis Minden-Lübbecke knapp 2.000 Einwohner verloren. Die **Bevölkerungsprognosen** von IT.NRW gehen langfristig von einem weiteren Rückgang der Einwohnerzahlen aus, bis zum Jahr 2040 um rund vier Prozent.

Bei der **Gebietsfläche** gehört der Kreis Minden-Lübbecke mit 1.152 qkm zu den größeren Kreisen (Median: 1.043 qkm). Demzufolge ist die **Bevölkerungsdichte** mit 270 Einwohnern je qm etwas geringer als in den meisten Vergleichskreisen. Die einzige große kreisangehörige Kommune ist die Stadt Minden mit rund 82.000 Einwohnern. Außerdem gehören dem Kreis je fünf mittlere und kleine Kommunen an. Für die fünf kleinen Kommunen Hille, Hüllhorst, Preußisch

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

Oldendorf, Rahden und Stemwede nimmt der Kreis Minden-Lübbecke die Aufgaben der unteren Bauaufsicht wahr. Zusätzlich zu diesen fünf Kommunen übernimmt er die Aufgaben des Jugendamtes auch für die drei Städte Espelkamp, Lübbecke und Petershagen.

Bei der Bevölkerungsstruktur ordnen sich sowohl der **Jugendanteil** (unter 20-jährige) als auch der **Anteil älterer Menschen** (Personen ab 65 Jahren) knapp über dem Median der Vergleichskreise ein. Der Bevölkerungsanteil im mittleren, erwerbsfähigen Alter ist im Kreis Minden-Lübbecke folglich geringer. Die deutlich über dem Median liegende **SGB II-Quote** zeigt auf, dass relativ viele Menschen im Kreis auf Sozialleistungen angewiesen sind. Dies kann sich auch mindernd auf die **Kaufkraft** auswirken. Diese liegt im Kreis Minden-Lübbecke mit 23.334 Euro je Einwohner unter dem Median von 24.149 Euro je Einwohner.

Die Wirtschaftskraft des Kreises wird im **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Hierbei positioniert sich der Kreis Minden-Lübbecke oberhalb des Medians. Gleiches gilt für die **allgemeinen Deckungsmittel**. Diese sind ein Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt. Zu den allgemeinen Deckungsmitteln gehören die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen des Kreises. Bei diesem Strukturmerkmal zeigt sich eine Verbesserung im Vergleich zur letzten Prüfung. Damals erreichte der Kreis Minden-Lübbecke hier nur einen unterdurchschnittlichen Wert.

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.

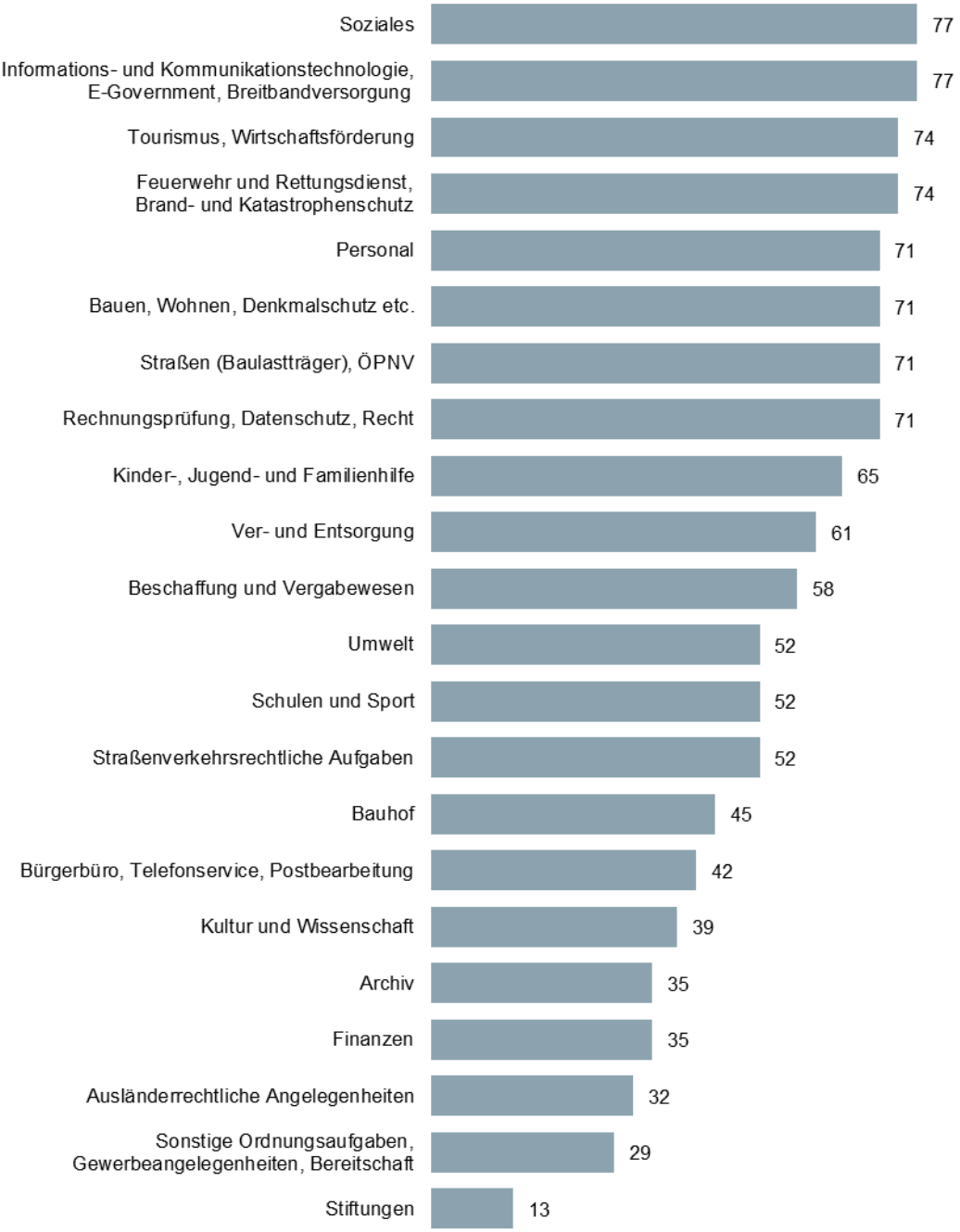
0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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.

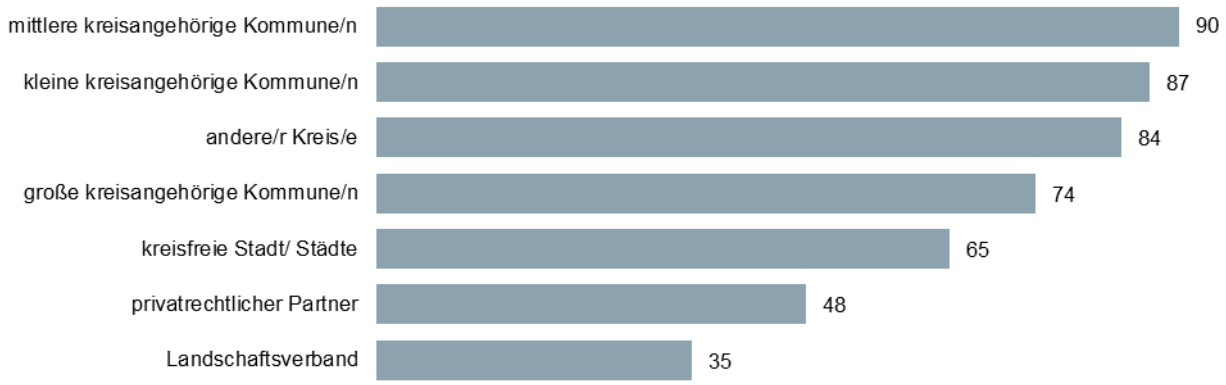
Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

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



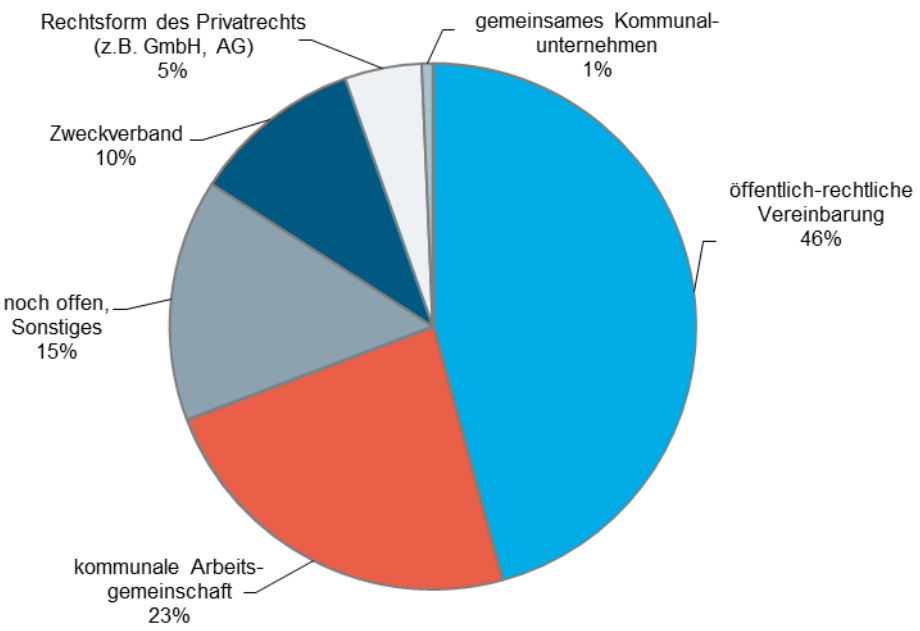
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen 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[2].

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

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

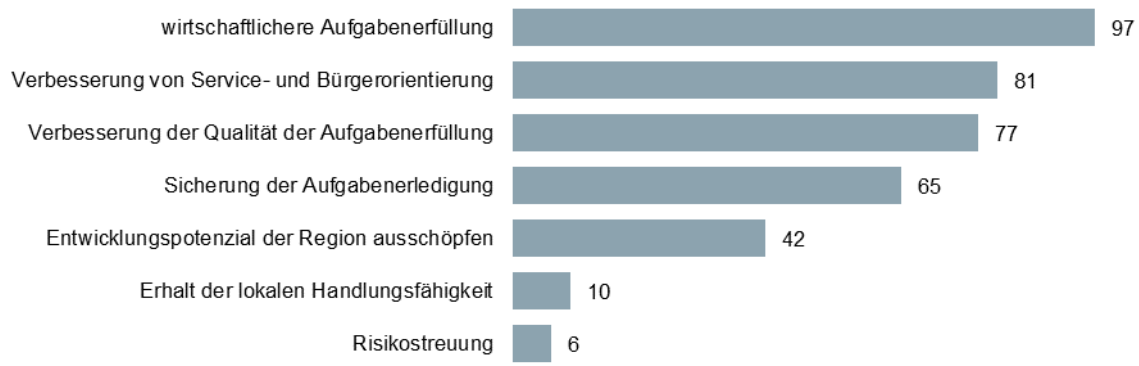


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



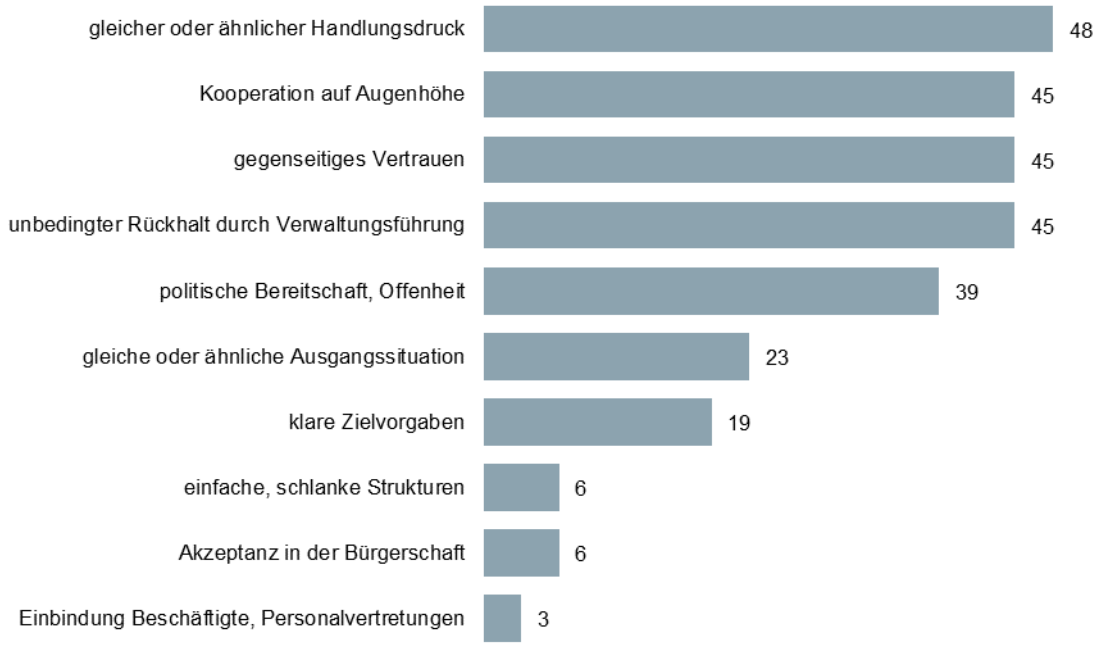
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



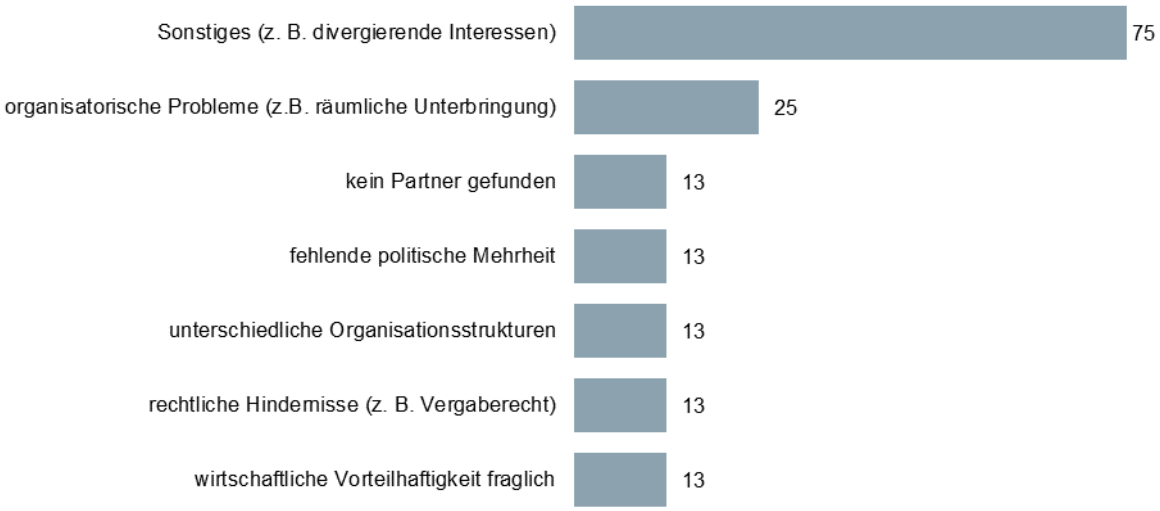
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

wichtige Einflussfaktoren für das Gelingen von IKZ-Projekten in den Kreisen. Einfache, schlanke Strukturen, die Akzeptanz der Bürgerschaft und auch die Einbindung der 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 Minden-Lübbecke

Der Kreis Minden-Lübbecke arbeitet in verschiedenen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommunen oder auch anderen Partnern zusammen. Dabei besetzt der Kreis Minden-Lübbecke sämtliche Aufgabenfelder, die in der landesweiten Auswertung die oberen acht Plätze belegen und von mehr als 70 Prozent der Kreise genannt wurden (siehe Ziffer 0.3.1.1), aber auch weitere Aufgabenfelder.

In den meisten Fällen nimmt der Kreis Aufgaben für seine kreisangehörigen Kommunen oder mit ihnen gemeinsam wahr. So führt der Kreis zum Beispiel in den Aufgabenfeldern Soziales, Tourismus/Wirtschaftsförderung, Bauen/Wohnen/Denkmalschutz, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Umwelt und auch beim Breitbandausbau insbesondere übergeordnete, koordinierende Arbeiten und Projekte durch.

Besonders bewährt hat sich nach Ansicht des Kreises die Zusammenarbeit im Vergabewesen. Seit vielen Jahren nehmen alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf der Basis öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen die Zentrale Submissionsstelle des Kreises in Anspruch. Individuell können die Kommunen aber auch weitere Leistungen des Kreises im Vergabeverfahren nutzen. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Berichtsteil Vergabewesen.

Auch in anderen Aufgabenfeldern nehmen kreisangehörige Kommunen Leistungen des Kreises in Anspruch. So führt der Kreis für einige Kommunen Brandschutzprüfungen durch und das Prüfungsamt des Kreises übernimmt teilweise die Prüfung der Jahresrechnungen für kreisangehörige Gemeinden. Weitere Kooperationen des Kreises mit einzelnen Kommunen bzw. gegenseitige Unterstützung gibt es im Bereich der Bauhöfe sowie des Winterdienstes. Beim Kommunalarchiv arbeitet der Kreis mit der Stadt Minden zusammen.

Im Kultursektor haben die beiden Kreise Minden-Lübbecke und Herford unterstützt durch das Land NRW und einen externen Berater in den Jahren 2018/19 einen gemeinsamen Kulturentwicklungsplan erarbeitet.

Im Bereich der IT ist der Kreis Minden-Lübbecke Mitglied des Zweckverbandes „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz). Die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit wird im Berichtsteil Informationstechnik näher betrachtet.

Als vorrangiges Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit sieht der Kreis Minden-Lübbecke wie fast alle Vergleichskreise die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Die Kooperationen sollen aber auch die Qualität der Aufgabenerfüllung verbessern und angesichts des auch in der Verwaltung drohenden Fachkräftemangels die Aufgabenerledigung sicherstellen.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren sieht der Kreis Minden-Lübbecke, dass die Ausgangssituation und der Handlungsdruck bei den Beteiligten ähnlich sind. Als weitere wichtige Voraussetzungen führt er gegenseitiges Vertrauen und eine Kooperation auf Augenhöhe an. Auch diese Einschätzung deckt sich weitgehend mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt (vgl. Ziffer 0.3.1.7).

Der Kreis Minden-Lübbecke nutzt die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit bereits in vielen Aufgabenfeldern und verfolgt grundsätzlich das Ziel, diese weiter auszubauen. Weiteres Potenzial sieht er beispielsweise bei der Personalabrechnung oder auch der Vollstreckung. Im Bereich der Vollstreckung wurde bereits eine Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden aus dem Kreis geprüft. Diese ist aber aufgrund organisatorischer Hindernisse nicht zustande gekommen. Die Absicht, die interkommunalen Kooperationen fortzuführen und noch auszuweiten, bietet nach Auffassung der gpaNRW eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes und erfolgreiches Handeln.

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[3]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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 Minden-Lübbecke hat die gpaNRW von September 2021 bis Februar 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Minden-Lübbecke das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 – 2020 sowie die Haushaltsplanung 2021 und 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Christoph Boxleitner/Stefanie Weppler
Tax Compliance Management System	Isabel Petermann
Informationstechnik	Constantin Löderbusch/Mathias Elbers
Hilfe zur Erziehung	Anja Mareczek
Hilfe zur Pflege	Lena Steinkamp
Bauaufsicht	Martina Loebardt
Vergabewesen	Marion Engbers/Anika Wolff
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Nicole Orlob

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

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW am 18. April 2023 dem Verwaltungsvorstand des Kreises Minden-Lübbecke die Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Herne, den 31. August 2023

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Manfred Wiethoff	Dirk Hungermann
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Umlagebedarf des Kreises Minden-Lübbecke steigt konstant. Der Kreis kann steigende Aufwendungen bisher vorrangig durch Anpassung der Kreisumlage kompensieren.	E1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.
F2	Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Minden-Lübbecke derzeit dezentral organisiert. Strategische Vorgaben und standardisierte Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermöglichkeiten sind nicht vorhanden.	E2	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Minden-Lübbecke, die Fördermittelakquise verbindlich z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Die Prüfung von Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.
F3	Die Fördermittel bewirtschaften die Fachämter dezentral. Dadurch fehlt dem Kreis ein Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen. Auch bei einem entsprechenden förderbezogenen Berichtswesen sieht die gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E3.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank prüfen. Enthalten sein sollten die wesentlichen Informationen zu allen Förderprojekten.
		E3.2	Verwaltungsvorstand und Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden. Die Berichte können zudem für eine positive Kommunikation des Verwaltungshandelns für die Öffentlichkeit genutzt werden.
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Minden-Lübbecke hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig begonnen. Die Analysen sind noch nicht vollständig abgeschlossen.	E1.1	Der Kreis sollte bei der Bestandsanalyse sicherstellen, dass sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis die Einführung eines Vertragsmanagements vorantreiben.
		E1.2	Der Kreis sollte verbindlich regeln, dass neue Sachverhalte bereits im Planungsstadium und Verträge im Entwurfsstadium zur steuerrechtlichen Überprüfung gemeldet werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Minden-Lübbecke sind gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte das Berichtswesen wie geplant einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden. Sie sollten zu Dokumentationszwecken schriftlich erfolgen.
F3	Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind nicht verbindlich festgeschrieben.	E3	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen detailliert festschreiben. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Tax Compliance-Richtlinie aufgenommen werden. Der Kreis sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt.
Informationstechnik			
F1	Im Gegensatz zu seinen eigenverantwortlich bereitgestellten sowie anderweitig beschafften IT-Leistungen kann der Kreis Minden-Lübbecke auf die Leistungen des krz einen etwas eingeschränkten Einfluss ausüben. Die insgesamt guten Steuerungsmöglichkeiten innerhalb seines hybriden IT-Betriebsmodells schöpft der Kreis in der Praxis allerdings noch nicht voll aus.	E1.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Beteiligten in der Region OWL die strategische Weiterentwicklung des krz und der hiesigen kommunalen IT-Dienstleister konstruktiv beeinflussen.
		E1.2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine IT-Steuerung optimieren, insbesondere indem er eine IT-Strategie erarbeitet.
F2	Die IT-Kosten beim Kreis Minden-Lübbecke sind hoch. Maßgeblichen Anteil daran haben die hohen Sachkosten, die vor allem aus der Abnahme von Leistungen des Hauptdienstleisters resultieren. Unmittelbare Ansatzpunkte dafür, dass die Sachkosten der IT beim Kreis bedeutend reduziert werden könnten, ohne die Leistungsqualität zu beeinträchtigen, erkennt die gpaNRW jedoch nicht.	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte zentral über dezentralen Bedarf an Telekommunikationsgeräten entscheiden.
F3	Der Kreis Minden-Lübbecke hat einen pragmatischen und guten Weg eingeschlagen, um die digitale Transformation der Verwaltung voranzutreiben. Chancen sieht die gpaNRW jedoch noch darin, dass die Verlässlichkeit für die Beteiligten in der Kreisverwaltung gesteigert werden kann, indem die Aufgabe der digitalen Transformation politisch untermauert wird.	E3	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Strategie zur Digitalisierung der Verwaltung auch politisch absichern.
F4	Der Kreis Minden-Lübbecke kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die OZG-Umsetzung bieten sich, wie bei allen Kreisen, Optimierungsmöglichkeiten.	E4	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte systematisch darauf hinarbeiten, dass er für wesentlich mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze für eine medienbruchfreie Weiterverarbeitung erhält.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Kreis Minden-Lübbecke hat einen Prozess für die elektronikunterstützte Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert. Dieser bietet jedoch an einigen Stellen Verbesserungsoptionen.	E5	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte den Anteil an Papierrechnungen weiter reduzieren und anhand der IBAN einen Kreditor automatisiert in den Rechnungsworkflow übernehmen können. Zudem sollten Bestellinformationen möglichst automatisiert in den Rechnungsworkflow einfließen.
F6	Der Kreis Minden-Lübbecke hat bereits gute Rahmenbedingungen für ein systematisches Prozessmanagement, wenngleich an einigen Stellen konkrete Verbesserungen möglich sind. Allerdings fehlt es für eine noch konsequentere Umsetzung an zentralen Ressourcen.	E6	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine bisherige pragmatische Vorgehensweise in einer verbindlichen Strategie formalisieren. Zudem sollte er hinterfragen, ob die bisherigen Ressourcen ausreichen, um ein systematisches Prozessmanagement dauerhaft etablieren zu können.
F7	Der Kreis Minden-Lübbecke kann sich insbesondere bei den organisatorischen und konzeptionellen Aspekten der IT-Sicherheit verbessern. Der Kreis hat dies bereits erkannt und die Initiative zur Verbesserung der Situation ergriffen.	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine jüngsten Verbesserungsinitiativen konsequent fortführen und besonderes Augenmerk auf die Notfallvorsorge, Personalsensibilisierung und das Sicherheitsmanagement richten.
F8	Die Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke stellt die notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung und auch darüber hinaus sicher. Es bestehen einige Chancen über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT des Kreises beizutragen.	E8	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Planungen zur Massendatenanalyse weiterverfolgen. Zudem sollte die fachliche Qualifikation für die Personalressourcen in der IT-Prüfung sichergestellt sein.
F9	Der Kreis Minden-Lübbecke hat bereits sehr gute strategische Grundlagen für die zielführende IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen allerdings in der Umsetzung konkreter Maßnahmen.	E9	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte zusammen mit den Schulen gemeinsame Standards für die IT-Sicherheit setzen. Zudem sollte er einen schulübergreifenden Ressourcenüberblick realisieren, den Ausstattungsprozess optimieren und die Rollenverteilung vereinheitlichen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Bei den soziostrukturellen Rahmenbedingungen ist der Kreis Minden-Lübbecke durchschnittlich belastet. Allerdings ist der Anteil Alleinerziehender mit gleichzeitigem SGB II-Bezug niedriger als bei den Vergleichskreisen. Daten zu den strukturellen Rahmenbedingungen nutzt der Kreis nur begrenzt für andere Planungen und Maßnahmen.	E1	Das Kreisjugendamt sollte die Entwicklung der soziostrukturellen Daten mit in die Planungen der HzE einbeziehen.
F2	Der Kreis Minden-Lübbecke hat ein vielfältiges präventives Angebot. Ein Präventionskonzept mit einem koordinierten Zusammenspiel von verschiedenen Bereichen ist nicht vorhanden.	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte mit den unterschiedlichen Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe eine Präventionskette als integrierte Gesamtstrategie erarbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke hat eine klare organisatorische Struktur und nutzt in hohem Maße Synergien durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Die Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII bearbeitet das Jugendamt noch nicht spezialisiert. Die Aufgaben der Erziehungs- und Familienberatung erledigt ein eigenes Amt des Kreises.	E3.1	Perspektivisch sollte die Erziehungs- und Familienberatung des Kreises in das Jugendamt integriert werden.
		E3.2	Da die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII inzwischen einen hohen Anteil am Gesamtvolumen der HzE einnimmt, sollte die Neuausrichtung des Aufgabenbereiches zeitnah erfolgen. Soweit möglich sollte die Ausrichtung bereits nach den Vorgaben des KJSG erfolgen.
F4	Eine schriftlich dokumentierte Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und dem Jugendamt mit abgestimmten Zielen und Maßnahmen für die Aufgabenbereiche der HzE ist nicht vorhanden.	E4	Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke sollte den Bereich der HzE in ihre kreisweite Gesamtstrategie einbeziehen. Für diesen Bereich sollte das Jugendamt konkrete Ziele entwickeln und mit Maßnahmen hinterlegen.
F5	Der Kreis Minden-Lübbecke hat gute Grundlagen für das Finanzcontrolling geschaffen. Das Berichtswesen kann durch eine Erweiterung um steuerungsrelevante Kennzahlen im Zeitverlauf sowie um Zielwerte noch ausgebaut werden. Dieses gilt auch für die Darstellung von Kennzahlen im Haushalt.	E5	Die regelmäßigen Auswertungen von Kennzahlen sollte das Kreisjugendamt wiederaufnehmen. Sein Finanzcontrolling sollte das Jugendamt um zusätzliche steuerungsrelevante Kennzahlen und Zielwerte bzw. Zielkorridore erweitern. Die Entwicklung dieser Kennzahlen sollte analysiert und in das Berichtswesen mitaufgenommen werden. Dieses gilt auch für die Darstellung von Kennzahlen im Haushalt.
F6	Das Kreisjugendamt hat bereits viele Auswertungen und Maßnahmen für ein Fachcontrolling installiert. Die Ergebnisse führt das Jugendamt bisher noch nicht in einem Berichtswesen zusammen.	E6	Das Jugendamt sollte sein Fachcontrolling durch weitere trägerbezogene und kommunenbezogene Auswertungen ergänzen. Alle Auswertungen des Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen zusammengefasst werden.
F7	Das Kreisjugendamt steuert die Fallbearbeitung durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess. Im Jugendamtsfachverfahren ist eine Anbieterdatenbank mit aktuellen Entgelten hinterlegt. Die Datenbank ist nach Aussage des Jugendamtes nicht anwenderfreundlich.	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte in seinem Jugendamtsfachverfahren auch die Erfahrungen mit den Trägern dokumentieren. Zusätzlich sollte das Jugendamt versuchen, zusammen mit dem Softwareanbieter eine nutzerfreundliche Anwendung zu erreichen. Abbrüche von Maßnahmen sollten im Fachcontrolling genauer analysiert werden.
F8	Kontrollen der Akten finden in erster Linie über die Einhaltung der Verfahrensstandards statt. Diese werden bislang nicht protokolliert. Die Möglichkeiten von technischen Plausibilitätsprüfungen und Meldungen im Jugendhilfe-System nutzt das Jugendamt nicht. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen. Ein verschriftlichtes Berechtigungskonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware ist nicht vorhanden.	E8	Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen einführen. Alle prozessintegrierten und prozessunabhängigen Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden. Zusätzlich sollte das Jugendamt das Berechtigungskonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware verschriftlichen.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Der Kreis Minden-Lübbecke verspürt den zunehmenden Fachkräftemangel. Für den ASD und PKD gibt es aktuelle Personalbemessungen. Kurzfristige Fluktuationen können durch Pufferstellen aufgefangen werden. Den ASD-Mitarbeitenden steht ein Einarbeitungskonzept zur Verfügung. Ein Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept soll entwickelt werden.	E9	Das Jugendamt sollte das Einarbeitungskonzept auf alle Mitarbeitenden ausweiten. Zur Mitarbeiterbindung kann auch ein gutes Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept beitragen. Deshalb sollte das Jugendamt die Entwicklung des Konzeptes forcieren.
F10	Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE liegt unterhalb des Medians der Vergleichskreise. Er wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der HzE aus.	E10	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Steuerungsmaßnahmen verstärkt darauf ausrichten, den Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitigen Verringerung der Falldichte perspektivisch weiter zu erhöhen.
F11	Der Kreis Minden-Lübbecke hat bei einer niedrigen Falldichte bei den Vollzeitpflegefällen vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Auswärtige Jugendämter belegen in hohem Umfang die Pflegefamilien im Kreis Minden-Lübbecke.	E11	Der Kreis sollte die Ursachen für die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege analysieren.
F12	Der Kreis Minden-Lübbecke hat höhere Aufwendungen für § 35a SGB VIII je Hilfefall als die meisten Vergleichskreise. Obwohl die Fallzahlen stark gestiegen sind, ist die Falldichte noch vergleichsweise niedrig. Die Eingliederungshilfe bearbeitet das Jugendamt nicht spezialisiert. Poollösungen sind bisher noch nicht etabliert.	E12	Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen bei den Schulbegleitern/Integrationshelfern sollte das Jugendamt auch über neue Kooperationsformen und Poollösungen nachdenken.
F13	Die Aufwendungen und Falldichten für die jungen Volljährigen sind im Kreis Minden-Lübbecke niedriger als in den meisten Vergleichskreisen. Besondere Verfahrensstandards gibt es im Jugendamt des Kreises für die jungen Volljährigen nicht.	E13	Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke sollte für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und mit Prozessen hinterlegen.
Hilfe zur Pflege			
F1	Im Kreis Minden-Lübbecke gibt es eine durchschnittliche Zahl an Leistungsbeziehern nach dem 7. Kapitel SGB XII. Auffallend ist jedoch der hohe Anteil von Leistungsbeziehern mit niedrigen Pflegegraden in stationären Einrichtungen.	E1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte das Konzept der Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade 2 und 3 prüfen und gegebenenfalls anpassen.
F2	Der Kreis Minden-Lübbecke erzielt im wesentlich geringeren Umfang Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen, zum Beispiel Schenkungen, als andere Kreise. Die geringe Höhe der Erträge deutet darauf hin, dass hier noch Optimierungspotenzial besteht.	E2	Der Kreis sollte prüfen, ob bei der Heranziehung privatrechtlicher Ansprüche noch Optimierungspotenzial besteht.
F3	Der Kreis Minden-Lübbecke hat die Aufbauorganisation so gewählt, dass eine effektive Aufgabenerledigung möglich ist. Optimiert werden könnte dies durch Arbeitshilfen und Checklisten für die Mitarbeitenden. Es liegen zudem keine aktuellen Prozessbeschreibungen vor.	E3	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Prozessbeschreibungen wie geplant durchführen. Möglicherweise bestehende Optimierungsmöglichkeiten können hierdurch aufgedeckt und umgesetzt werden. Zudem sollten die Mitarbeitenden durch Arbeitshilfen und Checklisten bei der Antragsbearbeitung unterstützt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Kreis Minden-Lübbecke hat Zielwerte für die Stellenbemessung festgelegt. Jedoch wurde die Höhe der Zielwerte länger nicht in einem Stellenbemessungsverfahren überprüft.	E4	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Zielwerte in der Arbeitsgruppe 50.1 neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden.
F5	Im Kreis Minden-Lübbecke besteht ein Bedarf an solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen. Diese sollen dazu beitragen, die ambulante Pflege länger zu ermöglichen.	E5	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Ein Ziel sollte sein, eine solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung im Kreisgebiet zu etablieren.
F6	Der Personalmangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen.	E6	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Bemühungen fortsetzen, den Personalmangel in der Pflege zu bekämpfen.
F7	Im Kreis Minden-Lübbecke steht den Einwohnerinnen und Einwohnern die Pflege- und Wohnberatung über einen Verbund aus Wohlfahrtsverbänden zur Verfügung. Die Tätigkeiten der Beratungsstellen werden über jährliche Berichte kontrolliert.	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte darauf hinwirken, dass die jährlichen Berichte der Pflege- und Wohnberatung um ein Beratungsergebnis ergänzt werden.
F8	Das Fach- und Finanzcontrolling erfolgt im Kreis Minden-Lübbecke getrennt. Aktuell berechnet der Kreis keine steuerungsrelevanten Kennzahlen, die er in die Berichte mit aufnehmen könnte.	E8	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte in seinen monatlichen Auswertungen die Fach- und Finanzdaten zu Kennzahlen verknüpfen. Zudem sollten die Ziele und Kennzahlen im Haushaltsplan angepasst werden.
Bauaufsicht			
F1	Der Kreis Minden-Lübbecke bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit nur wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E1.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte stets den Beginn der Bauausführung überwachen und dokumentieren. Erhält er die Baubeginn-Anzeige oder einen Fristverlängerungsantrag nicht rechtzeitig, kann er so das Erlöschen der Genehmigung nachhalten.
		E1.2	Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren. So können die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch zu einem späteren Zeitpunkt objektiv nachvollzogen werden.
F2	Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Minden-Lübbecke sobald alle Unterlagen aussagekräftig vorliegen. Sowohl die Anzahl der internen als auch der externen Stellungnahmen ist vergleichsweise hoch.	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine Vorauswahl der zu beteiligenden Stellen treffen. Durch diese Vorgehensweise werden Ressourcen geschont. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, die Gesamtlaufzeit der Bauanträge zu verkürzen.
F3	Der Kreis Minden-Lübbecke gehört zu den wenigen Kreisen, die Bauanträge bereits digital annehmen und bearbeiten können. Die digitale Beteiligung interner- und externer Stellen wirkt sich dabei positiv auf die Laufzeiten aus.	E3.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte zukünftig die Möglichkeiten der neuen Software zur automatischen Festlegung der Gebührenhöhe nutzen. Damit kann er eine rechtssichere Gebührenerhebung unterstützen und gleichzeitig die Sachbearbeitung entlasten.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Eine Digitalisierung der alten Bauakten sollte zur schnelleren Informationsbeschaffung erfolgen, zudem können gleichzeitig Archivflächen reduziert werden.
F4	Im Vergleichsjahr 2020 stand der Bauaufsicht Minden-Lübbecke mehr Personal zur Fallbearbeitung zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Eine vergleichsweise hohe Zahl an Rückständen belastet die Sachbearbeitung.	E4	Den eingeschlagenen Weg, seine Altfälle abzubauen, sollte der Kreis Minden-Lübbecke weiterhin konsequent fortführen. Eine stichtagsbezogene Erfassung der Fälle und ein engmaschiges Controlling können den Kreis bei seinen Bemühungen unterstützen.
F5	Die Bauberatung des Kreises Minden-Lübbecke stellt Bauinteressenten und Bauvorlagenberechtigten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch ist die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge und der zurückgenommenen Bauanträge vergleichsweise hoch.	E5.1	Die Bauaufsicht des Kreises Minden-Lübbecke sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.
		E5.2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine allgemeine Bauberatung nur nach Terminvereinbarung und zu festgelegten Beratungszeiten durchführen. Dadurch kann die Sachbearbeitung entlastet und eine Beschleunigung des Bauantragsverfahrens erreicht werden.
F6	Der Kreis Minden-Lübbecke erreicht beim einfachen Antragsverfahren im Vergleichsjahr 2020 die zweitkürzeste Gesamtlaufzeit. Bei den normalen Bauantragsverfahren weist er eine leicht überdurchschnittlich lange Verfahrensdauer auf. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrages konnte der Kreis nicht ermitteln.	E6	Spätestens wenn die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten durch Rechtsverordnung festgelegt sind, sollte der Kreis Minden-Lübbecke sicherstellen, dass er der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.
F7	Der Kreis Minden-Lübbecke nutzt noch nicht die Vorteile durch die Bildung von Kennzahlen und die Festlegung von Zielwerten.	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte Qualitätsstandards und Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollte er für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen. Dazu sollte er mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.
Vergabewesen			
F1	Durch die zentrale Submissionsstelle und die Dienstanweisung für das Vergabewesen des Kreises Minden-Lübbecke hat der Kreis eine gute Grundlage für die rechtssichere Abwicklung von Verfahrensschritten der Vergabeverfahren geschaffen. Der Kreis wickelt alle Verfahren elektronisch ab. Für ein noch effektiveres und einheitliches Vorgehen bei den Vergabeverfahren des Kreises endet die Zuständigkeit der zentralen Submissionsstelle früh im Prozess.	E1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Spezialisierung von Beschäftigten in den Fachämtern wie geplant umsetzen. So kann er Fachwissen besser bündeln und die Beschäftigten im Sinne des Korruptionsbekämpfungsgesetzes besser schützen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Beteiligung des örtlichen Prüfungsamtes bei Vergabeverfahren hat der Kreis Minden-Lübbecke schriftlich geregelt. Es wird erst zu einem späten Zeitpunkt im Verfahren beteiligt.	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte, wenn eine Beteiligung des Prüfungsamtes bei Aufträgen unter 15.000/25.000 Euro vor der Auftragserteilung nicht erfolgt, mindestens die Auswertung der Listen beibehalten.
F3	Der Ablauf der beschränkten Vergaben erfolgt im Kreis Minden-Lübbecke nach klar geregelten Zuständigkeiten. Eine Ausweitung der Befugnisse der zentralen Submissionsstelle könnte das Verfahren optimieren.	E3	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Zuständigkeit für die endgültige Festlegung des Bieterkreises bei der zentralen Submissionsstelle ansiedeln und in der Dienstanweisung verankern.
F4	In verschiedenen Dienstanweisungen hat der Kreis Minden-Lübbecke Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Eine separate Dienstanweisung Korruptionsprävention hat er nicht erlassen. Die Erfassung von internen Prozessanalysen möchte der Kreis nutzen und gleichzeitig einen Gefährdungsatlas erstellen.	E4.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes in einer eigenständigen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention berücksichtigen und dort auch alle Zuständigkeiten regeln.
		E4.2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die geplante Aufstellung eines Gefährdungsatlasses umsetzten. So kann er konkrete Maßnahmen zur Korruptionsprävention erarbeiten.
		E4.3	Spätestens mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in ein nationales Gesetz sollte der Kreis Minden-Lübbecke einen standardisierten Ablauf hierzu erarbeiten.
		E4.4	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine regelmäßige Rotation und ggf. die Hinderungsgründe für eine Rotation dokumentieren und die Mitteilungspflichten beachten. Dies könnte er mit der Erstellung eines Gefährdungsatlasses verknüpfen.
F5	Verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoring hat der Kreis Minden-Lübbecke getroffen. Bisher erfolgt noch keine Zusammenfassung der laufenden Sponsoringleistungen in einem Bericht.	E5	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die politischen Gremien jährlich über laufende Sponsoringleistungen informieren.
F6	Der Kreis Minden-Lübbecke hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein verbindlich festgeschriebenes Bauinvestitionscontrolling betreibt er noch nicht.	E6	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Methoden zur Abwicklung von Baumaßnahmen in ein einheitliches systematisches Konzept/eine Richtlinie implementieren (BIC). Für die Steuerung ist eine zentrale übergeordnete Ansprechperson wichtig.
F7	Vergaberechtliche Regelungen zur Bearbeitung von Nachträgen und Änderungen hat der Kreis Minden-Lübbecke getroffen. Eine zentrale Auswertung nimmt der Kreis nicht vor.	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Nachträge an zentraler Stelle erfassen und die Abweichungen und deren Gründe auswerten.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Minden-Lübbecke entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben. Verbesserungsbedürftig ist die Dokumentation der Bedarfsstellen hinsichtlich der Angemessenheit der Preise, der Abnahmeprotokolle und der Informationen an die unterlegenen Bieter.	E8.1	Die Fachämter sollten die Hinweise des Prüfungsamtes beachten und die Umsetzung in den Vergabeakten dokumentieren.
		E8.2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Information an die unterlegenen Bieter gemäß der VOB vornehmen und dokumentieren.
		E8.3	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte bei deutlichen Abweichungen von Angebot und Kostenschätzung die Angemessenheit der Preise prüfen und in der Vergabeakte dokumentieren.
		E8.4	Das Fachamt des Kreises Minden-Lübbecke sollte eine Beseitigung von Mängeln, die bei einer förmlichen Abnahme festgestellt werden, in der Vergabeakte dokumentieren.
		E8.5	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte festlegen, dass bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen sind.
		E8.6	Das jeweilige Fachamt sollte Abweichungen zwischen Kostenschätzung und der Angabe im Vergabevermerk begründen und dokumentieren.
		E8.7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die für das Vergabeverfahren erforderlichen Unterlagen vollständig in der Vergabeakte dokumentieren.
		E8.8	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte dafür Sorge tragen, dass die Fachämter die Regelungen der eigenen Dienstanweisung beachten.
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün			
F1	Die Datenlage für die Verkehrsflächen kann der Kreis Minden-Lübbecke noch optimieren.	E1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Transparenz zu den Flächenwerten und Finanzdaten zu den Verkehrsflächen, wie in diesem Bericht erläutert, verbessern. In der Folge kann er das Erhaltungsmanagement und die interne Steuerung weiterentwickeln.
F2	Beim Kreis Minden-Lübbecke sind die für die Steuerung der Verkehrsflächen erforderlichen Daten bisher nicht in einer Straßendatenbank gebündelt.	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte prüfen, ob es nicht wirtschaftlicher ist, die derzeitige Software und die Excel-Tabellen in eine spezielle Fachanwendung für die systematische Verkehrsflächenerhaltung zu überführen. Dadurch könnte manueller Übertragungsaufwand minimiert und Auswertungen könnten erleichtert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke derzeit nicht.	E3	In einer Kostenrechnung sollten sämtliche Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert dargestellt werden, um Transparenz für die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen zu erzeugen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.
F4	Der Kreis Minden-Lübbecke hat seit der Eröffnungsbilanz keine gesetzlich körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.	E4	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen zeitnah nachholen.
F5	Der Kreis Minden-Lübbecke hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2005) bis 2020 um 38 Prozent/ 43 Mio. Euro reduziert.	E5	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten und die Möglichkeit prüfen, die Reinvestitionen zu erhöhen.
F6	Für das Verkehrsflächenvermögen zeigt sich eine beginnende Überalterung. Rund ein Drittel der Verkehrsflächen ist in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Dies deutet auf einen bereits bestehenden Unterhaltungs- und Investitionsbedarf.	E6	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte prüfen, ob er den Umfang seiner Erhaltungsmaßnahmen erhöhen und an den Zustand und das Alter anpassen kann. Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen und der Reinvestitionen – soweit es die haushalterische Lage ermöglicht – sollte an den tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtet werden.
F7	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen im Jahr 2020 unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Höhe seiner Unterhaltungsaufwendungen für jedes Jahr regelmäßig auswerten und für sich im Zusammenhang mit der Zustandsentwicklung, dem Alter und den Reinvestitionen bewerten und gegebenenfalls erhöhen.
F8	Die Höhe der Reinvestitionen liegt von 2017 bis 2020 unter den Abschreibungen.	E8	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Höhe der Reinvestitionen prüfen gegebenenfalls anpassen. Um einen dauerhaften Erhalt des bilanziellen Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang reinvestiert werden.
F9	Die Datenlage beim Kreis Minden-Lübbecke ermöglicht lediglich die Bildung von Strukturkennzahlen. Differenzierte Analysen der Aufwendungen sind noch nicht möglich. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen.	E9.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte den Pflegeaufwand für das Straßenbegleitgrün spätestens mit Einführung der Bauhof-Software je nach Art des Straßenbegleitgrüns auswerten und eine Kostenrechnung einführen.
		E9.2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Eine tiefergehende Analyse der Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der fehlenden Flächendaten und Differenzierung der Aufwendungen zum Straßenbegleitgrün nicht möglich.	E10	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Minden-Lübbecke 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 Minden-Lübbecke ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Sein **Haushalt ist strukturell ausgeglichen**. Die **Eigenkapitalausstattung** des Kreises hat sich in den letzten Jahren durch Überschüsse verbessert. Aktuell sind bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums ausgeglichene Haushalte geplant. Damit verbleibt dem Kreis mit der Ausgleichsrücklage ein Puffer als Risikovorsorge. Die Haushaltssituation hat sich somit gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung positiv entwickelt. Die gpaNRW sieht dennoch weiterhin den Handlungsbedarf für den Kreis Minden-Lübbecke, seine Haushaltskonsolidierung fortzusetzen und seine Haushaltswirtschaft nachhaltig auszurichten.

Die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** des Kreises Minden-Lübbecke sind im interkommunalen Vergleich mit den übrigen Kreisen am höchsten. Diese stellen bei möglichen Zinsänderungen ein entsprechendes Risiko für den Haushalt dar. Investitionen führen in künftigen Jahren zu einem erneuten Anstieg der Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts und einem Verzehr der liquiden Mittel. Weiterem Vermögensverzehr beim Gebäude- und Straßenvermögen wirkt der Kreis mit umfangreichen Ersatz- und Neubauten entgegen.

Der Kreis veranschlagt jährlich eine auskömmliche Kreisumlage. Er plant mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2023 ausgeglichene Haushalte. Für die mittelfristige Planung droht jedoch ein höherer Umlagebedarf, als der Kreis ihn mit dem Haushaltsplan 2022 veranschlagt. Dies liegt einerseits daran, dass der Kreis bei den Personalaufwendungen mittelfristig eher geringe Steigerungen berücksichtigt und die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen künftig stärker steigen dürften. Mit dem verabschiedeten Haushaltsplan 2023 hat der Kreis bereits reagiert und bis einschließlich 2026 entsprechend höhere Personalaufwendungen berücksichtigt. Die Planung enthält allerdings haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese bestehen durch kriegs- und inflationsbedingt steigende Preise und Aufwendungen. Der **Umlagebedarf** des Kreises Minden-Lübbecke ist jetzt bereits hoch**.**

Die **Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen** des Kreises Minden-Lübbecke ist vergleichsweise gut. Sie haben eine hohe Finanzkraft und keine Kommune befindet sich in der

Haushaltssicherung oder muss einen Haushaltssanierungsplan umsetzen. Gleichwohl sind die Umlagegrundlagen aufgrund der Finanzkraft der Kommunen ungleich verteilt.

Haushaltssteuerung

Der Kreis Minden-Lübbecke hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen annähernd ein. Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungsträgerinnen und-trägern (Politik und Verwaltungsleitung) die notwendigen **Informationen zur Haushaltssituation** vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Seine stetig steigenden Aufwendungen kann der Kreis vorrangig durch Anpassung der Kreisumlage kompensieren. Der Umlagebedarf des Kreises Minden-Lübbecke steigt konstant.

Der Kreis Minden-Lübbecke überträgt in überschaubarem Umfang **Aufwendungen** und **konsumtive** sowie **investive Auszahlungsermächtigungen** ins Folgejahr. Im investiven Bereich schwankt die Inanspruchnahme der Ansätze deutlich. Bei Überschreitungen in zwei von sechs Jahren nutzt der Kreis die Ansätze in den übrigen vier Jahren durchschnittlich nur zu zwei Dritteln aus. Positiv ist die Neuveranschlagung von Maßnahmen statt mehrjähriger Übertragung der Haushaltsansätze.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Idealerweise sollte der Kreis Minden-Lübbecke einen zentralen Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Entscheidungsverantwortlichen sollte der Kreis - soweit nicht bereits im Zuge der Projektabwicklung praktiziert - regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Minden-Lübbecke 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	noch offen	HPl / JA /-
2020	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPl / JA /-
2021	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPl / - /-
2022	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPl / - /-

Gegenstand der letzten überörtlichen Prüfung waren die Jahresabschlüsse bis 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015. Das interkommunale Vergleichsjahr ist 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Darüber hinaus beziehen wir Eckdaten des aktuell in Beratung befindlichen Haushaltsplanentwurfs mit ein. Gesamtabschlüsse lagen zum Prüfungszeitpunkt bis einschließlich 2018 vor, darüber hinaus werden diese noch erstellt.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Minden-Lübbecke ist hoch. Keine Kommune unterliegt haushaltsrechtlichen Beschränkungen. Die überwiegend negativ geplanten Jahresergebnisse verdeutlichen jedoch die zunehmende Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen. Dies muss der Kreis Minden-Lübbecke bei der Festlegung der Kreisumlage im Blick behalten.

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. Insofern kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen beurteilt werden. Die

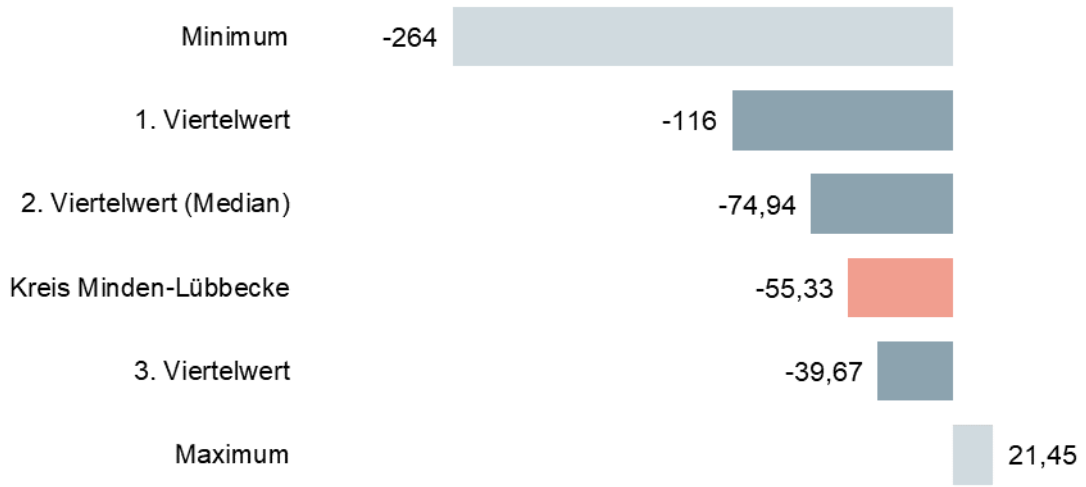
gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation des Kreises **Minden-Lübbecke** ein.

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

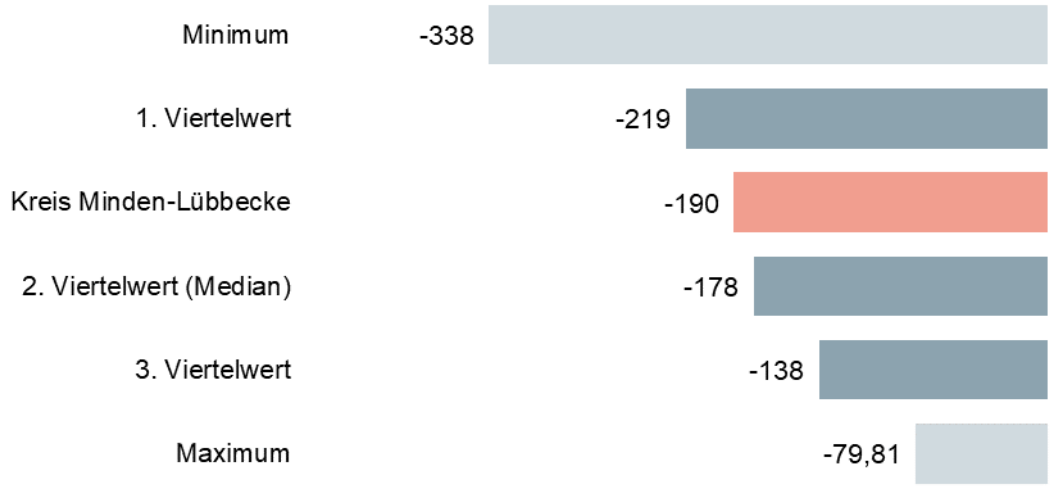


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Zum **Kreis Minden-Lübbecke** gehören die elf kreisangehörigen Kommunen Bad Oeynhausen, Espelkamp, Hille, Hüllhorst, Lübbecke, Minden, Petershagen, Porta Westfalica, Preußisch Oldendorf, Rahden und Stemwede. 2021 erwarteten sechs der kreisangehörigen Kommunen ein Defizit. Trotzdem waren die geplanten Jahresergebnisse für das Jahr 2021 vergleichsweise sogar sehr gut: Die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Minden-Lübbecke erreichten mit 23,64 Euro je Einwohner den höchsten Wert im Vergleich mit den übrigen Kreisen. 2022 planen hingegen die kreisangehörigen Kommunen von zehn weiteren Kreisen bessere Jahresergebnisse je Einwohner. Von den elf kreisangehörigen Kommunen gehen 2022 nur Bad Oeynhausen, Espelkamp, Hüllhorst und Minden von einem ausgeglichenen Haushalt aus. Die übrigen kreisangehörigen Kommunen planen Defizite von bis zu -7,15 Mio. Euro. 2021 beliefen sich diese auf maximal -1,84 Mio. Euro.

Das schlechter geplante Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit 2022 findet seine Ursache u. a. in der Isolierung der Coronaschäden. Nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG[4]) 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:

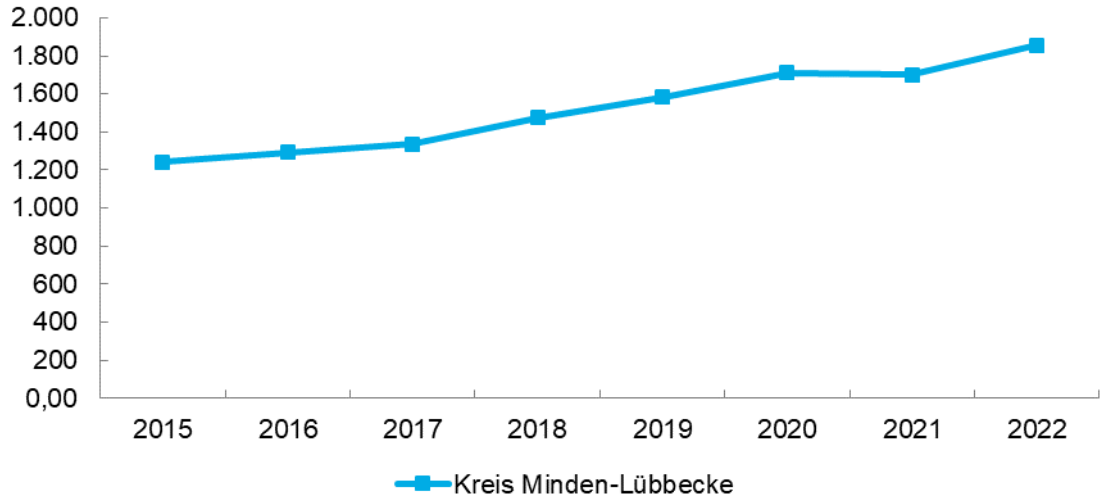
[4] Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

Während das geplante Jahresergebnis je Einwohner 2022 rund 79 Euro schlechter ist als im Vorjahr, geht das geplante Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit je Einwohner in 2022 gegenüber 2021 um rund 93 Euro zurück. Die kreisangehörigen Kommunen isolieren 2022 insgesamt rund 29 Mio. Euro höhere Coronaschäden als im Vorjahr. 2021 lag der Kreis Minden-Lübbecke mit den geplanten Ergebnissen der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen einwohnerbezogen an zweiter Stelle von allen Kreisen. 2022 liegt der Kreis damit an 18. Stelle.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den kreisangehörigen Kommunen des Kreises Minden-Lübbecke.

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

Umlagegrundlagen je Einwohner Kreis Minden-Lübbecke in Euro 2015 bis 2022



Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise	1.856	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen	1.593	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen	263	2,71	194	287	378	875	31

Die Umlagegrundlagen sind konstant gestiegen. Im Vergleichsjahr 2022 ist die Finanzkraft der Kommunen im Kreis Minden-Lübbecke besser als bei drei Vierteln der Vergleichskreise. Sechs Kreise haben je Einwohner eine höhere Steuerkraft und zwölf Kreise geringere Schlüsselzuweisungen je Einwohner. Nach den aktuellen Daten des Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 steigt die Steuerkraft im Kreisgebiet weiter.

Als letzten Indikator zur Beurteilung der Finanzsituation der kreisangehörigen Kommunen zieht die gpaNRW die rechtliche Haushaltssituation der Kommunen heran.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

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

Aktuell befindet sich keine kreisangehörige Kommune in der Haushaltssicherung. Die vergleichsweise hohe Finanzkraft spiegelt sich somit auch im Haushaltsstatus der kreisangehörigen Kommunen wider. Damit ist die rechtliche Haushaltssituation im Kreisgebiet besser als in vielen anderen kreisangehörigen Kommunen. Gleichwohl weist der Kreis Minden-Lübbecke darauf hin, dass eine weite Spreizung zwischen der Finanzkraft einzelner Kommunen vorliege. Diese würden entsprechend unterschiedlich durch die Kreisumlage belastet bzw. durch Entnahmen aus der Ausgleichrücklage des Kreises entlastet. Mit dem Nachtragshaushalt 2021 konnte der Kreis Minden-Lübbecke die kreisangehörigen Kommunen über eine Senkung der Kreisumlage weiter entlasten. Dazu berücksichtigte der Kreis die nach Abzug coronabedingter finanzieller Schäden verbliebene Bundeserstattung 2020 für die Kosten der Unterkunft. Bei der zusätzlichen Erstattung des Bundes handelte es sich um einen nicht planbaren Sondereffekt, den der Kreis vorab bei seinem Umlagebedarf nicht berücksichtigen konnte.

1.3.2 Haushaltsstatus

→ Der Haushalt des Kreises Minden-Lübbecke ist ausgeglichen. Der Kreis wird somit in seiner Handlungsfähigkeit nicht durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen eingeschränkt.

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 Minden-Lübbecke 2015 bis 2022

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

*Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren 2015 bis 2020 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2021 am Haushaltsplan. Der Doppelhaushalt 2020/21 ging zunächst von einer Entnahme aus der Ausgleichsrücklage im Haushaltsjahr 2021 aus. Dies änderte sich durch den Nachtragshaushalt 2021 entsprechend.

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 Minden-Lübbecke** dar.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Minden-Lübbecke 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	8,85	12,10	1,96	-8,13	-0,94	9,97
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	26,42	38,52	40,48	32,35	31,41	41,38
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	79,75	79,25	81,20	81,09	83,39	85,89
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	8,85	12,10	1,96	-8,13	-0,94	9,97
Fehlbetragsquote in Prozent	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**6,68**	**0,83**	**pos. Ergebnis**

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN Stand Haushaltsplanung 2022)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	41,38	41,38	41,38	41,38	41,38
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	85,89	85,89	85,89	85,89	85,89
Fehlbetragsquote in Prozent	**ausgeglichenes Ergebnis**	**ausgeglichenes Ergebnis**	**ausgeglichenes Ergebnis**	**ausgeglichenes Ergebnis**	**ausgeglichenes Ergebnis**

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

Der Kreis Minden-Lübbecke plant durchgängig ausgeglichene Haushalte bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums. Nach dem zwischenzeitlich verabschiedeten Haushaltsplan ist für das Jahr 2023 ein Defizit von 4,49 Mio. eingeplant. Dabei sieht der Kreis außerordentliche Erträge von 3,08 Mio. Euro nach den Regelungen des NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG[5]) vor. Der Kreis plant weiterhin hier mit ausgeglichenen Jahresergebnissen bis 2026.

Insofern ist nach der momentanen Planung keine Verringerung von Ausgleichsrücklage oder allgemeiner Rücklage vorgesehen.

Das Jahresergebnis 2021 wird voraussichtlich mit einem Überschuss von 8,20 Mio. Euro abschließen. Darin enthalten sind außerordentliche Erträge von 1,50 Mio. Euro nach dem NKF-CIG. Somit würde sich die Ausgleichsrücklage auf 49,55 Mio. Euro erhöhen. Das für 2023 geplante Defizit von 4,49 Mio. Euro würde die Ausgleichsrücklage entsprechend reduzieren.

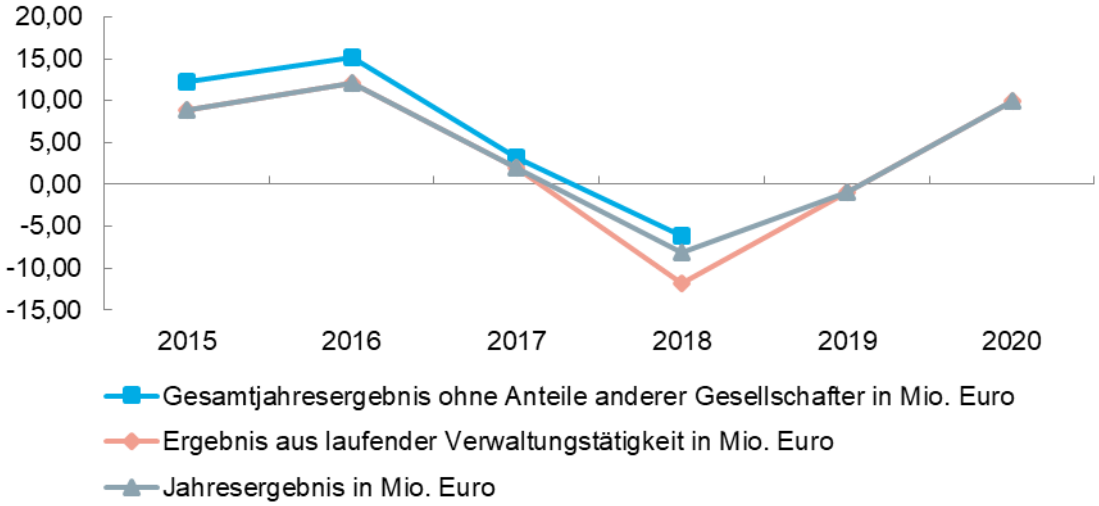
1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Das aufsummierte Jahresergebnis im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 beträgt 23,81 Mio. Euro. Der Jahresabschluss 2020 ist maßgeblich geprägt durch die nicht geplanten Mehrerträge aufgrund der Erstattung des Bundes an den Kosten der Unterkunft. Allerdings verbleibt auch ohne diese Mehrerträge ein Überschuss sowie ein positives strukturelles Ergebnis.

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.

[5] Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse sowie Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2015 bis 2020



*Keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG im JA 2020.

Der Kreis Minden-Lübbecke plante von 2015 bis 2020 jährlich Defizite von durchschnittlich 1,66 Mio. Euro zur Entlastung seiner kreisangehörigen Kommunen. Die Jahresfehlbeträge wollte er durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage decken. Mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2019 konnte der Kreis allerdings positive Jahresergebnisse realisieren. Der summierte Überschuss der Jahre 2015 bis 2020 betrug im Kernhaushalt 23,81 Mio. Euro. Gegenüber den geplanten Jahresergebnissen bedeutete dies eine Verbesserung um 33,79 Mio. Euro über den Betrachtungszeitraum.

Das Defizit 2018 ist im Wesentlichen geprägt durch Mehraufwendungen für das Personal. Der Kreis Minden-Lübbecke übernahm Mitarbeitende der kreisangehörigen Kommunen im Rahmen der Rückübertragung von Aufgaben im Bereich des Sozialgesetzbuches II (SGB II) sowie der Leitstelle. Diese waren bei der Planung nicht berücksichtigt. Dies macht 8,81 Mio. Euro an der Ergebnisverschlechterung von 11,58 Mio. Euro aus. Weitere 2,14 Mio. Euro entfielen auf zugehörige Versorgungsaufwendungen.

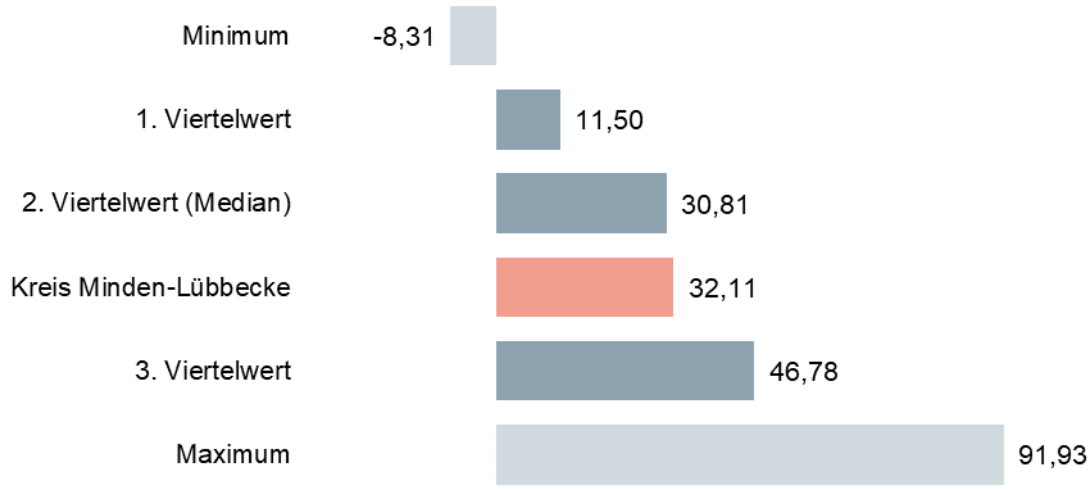
Bei den Personalaufwendungen ergaben sich in der Vergangenheit teilweise deutliche Abweichungen von den geplanten Ansätzen. Daher stellte der Kreis ab 2018 die Planung der Personalaufwendungen auf tatsächliche besetzte IST-Stellen zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung um.

Die ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen führte in mehreren Jahren zu höheren sonstigen ordentlichen Erträgen. Hierbei handelte es sich überwiegend um sonstige Rückstellungen, z.B. im Rahmen von Gerichtsverfahren oder für zu viel abgerufene Bundesmittel für Arbeitslosengeld II. Nach der Übernahme von Beamtinnen und Beamten im Jahr 2018 wurden Mehrerträge von rund 6,7 Mio. Euro im Folgejahr aus entsprechenden Abfindungen der abgebenden Kommunen realisiert. Das Jahresergebnis 2020 ist geprägt durch die erhöhte Bundeserstattung für die Kosten der Unterkunft in Höhe von 12,15 Mio. Euro.

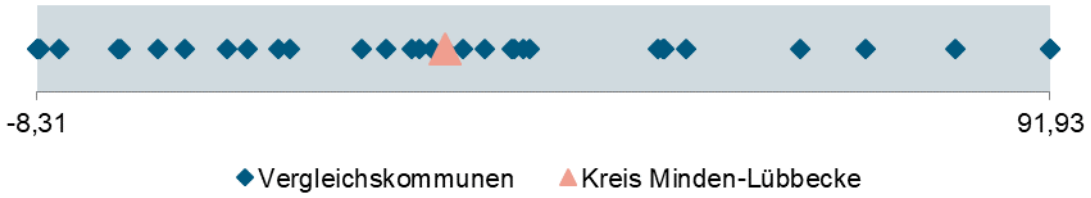
Im Jahresabschluss 2020 weist der Kreis Minden-Lübbecke aufgrund dieser nicht planbaren Mehrerträge keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG aus. Er hat zwar für das Jahr 2020 einen pandemiebedingten Schaden von 5,73 Mio. Euro ermittelt, hier aber den vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) eingeräumten Ermessensspielraum genutzt und die zusätzlichen Finanzmittel aus der Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft zur Minderung der coronabedingten Finanzschäden eingesetzt. Im Ergebnis verblieb damit kein zu isolierender Finanzschaden.

Interkommunal verglichen positioniert sich der Kreis Minden-Lübbecke mit dem Jahresergebnis je Einwohner für das Jahr 2020 wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



Die Positionierung im interkommunalen Vergleich bleibt unverändert, wenn man das Jahresergebnis des Kreises Minden-Lübbecke mit den Jahresergebnissen ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner der übrigen Kreise vergleicht. Hier können noch mehr als 60 Prozent der übrigen Kreise ein positives Ergebnis ausweisen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt, sofern der Kreis diese als außerordentlichen Ertrag berücksichtigt hat. 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 Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung Strukturelles Ergebnis Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2020

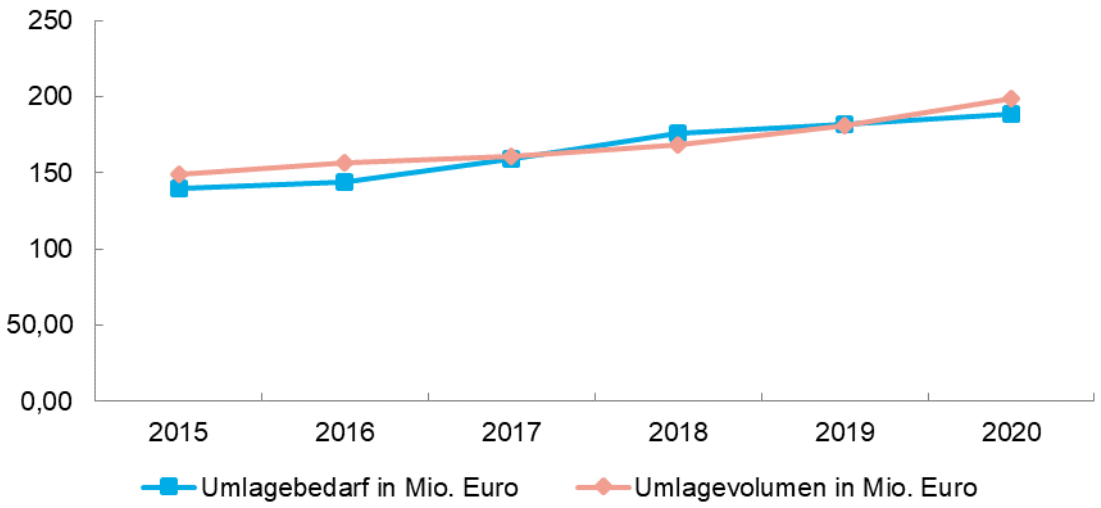
Grund- und Kennzahlen	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	9,97
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	26,21
Bereinigung Sonderumlage in Mio. Euro	0
Sondereffekte (Bereinigung erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft)	12,14
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro**	31,27
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	**2,89**
Strukturelles Ergebnis je Einwohner in Euro	**9,28**

Das strukturelle Ergebnis 2020 ist aufgrund des bereinigten Sondereffektes deutlich geringer als das Jahresergebnis. Ohne die Erträge aus der Bundeserstattung hätte das Haushaltsjahr 2020 aufgrund der Corona-Pandemie mit einem Defizit abgeschlossen. Trotzdem ist das strukturelle Ergebnis positiv.

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 Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2016 bis 2020



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

Mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2019 liegt die tatsächlich erhobene Kreisumlage (Umlagevolumen) in allen Jahren des Betrachtungszeitraums über dem Umlagebedarf. Durchschnittlich liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 103 Prozent. Dies liegt an Ergebnisverbesserungen gegenüber den Plandaten.

Der interkommunale Vergleich des Umlagebedarfs zeigt, inwieweit ein Kreis seine kreisangehörigen Kommunen im Vergleich zu anderen Kreisen durch die Kreisumlage belastet.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts.

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagebedarf	609	369	477	539	609	764	31
Umlagevolumen	642	375	497	581	644	800	31

Beim Umlagebedarf belastet der Kreis Minden-Lübbecke seine kreisangehörigen Kommunen mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise. Der Kreis hat die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen der Unterkunft gegen die Coronaschäden von rund 5,73 Mio. Euro gerechnet und keinen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG ausgewiesen. Wären entsprechende außerordentliche Erträge berücksichtigt worden, wäre der oben genannte Umlagebedarf um 18 Euro je Einwohner geringer. Mit den verbliebenen Mitteln konnte die Kreisumlage des Folgejahres reduziert werden.

Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

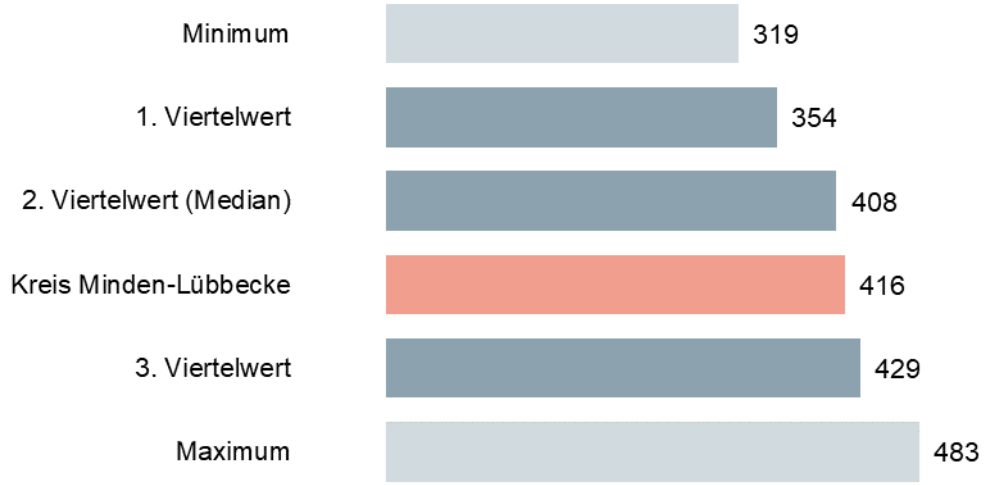
- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen sowie

- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen.

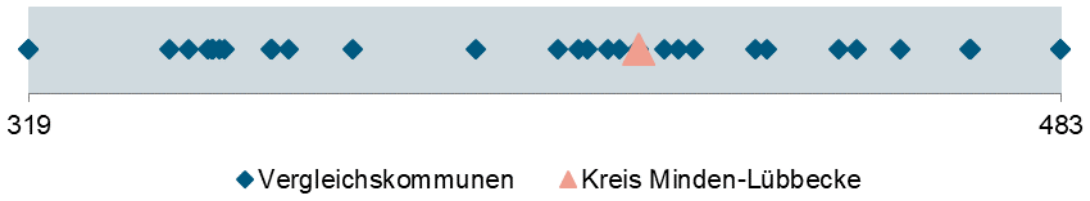
Die Kreise beteiligen ihre kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich an den SGB II-Leistungen. Einige Kreise beteiligen sie an diesen Kosten direkt. Die übrigen Kreise finanzieren die SGB II-Leistungen durch die allgemeine Kreisumlage. Bei diesen besteht ein höherer Umlagebedarf als bei Kreisen, die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

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

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



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



Beim Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro liegt der Kreis Minden-Lübbecke knapp über dem Median. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich ist also besser als beim Vergleich des regulären Umlagebedarfs.

Die Analyse, welche anderen Aspekte im Einzelnen dem vergleichsweise hohen Umlagebedarf zugrunde liegen, war nicht Gegenstand der Prüfung. In der zurückliegenden überörtlichen Prüfung haben sich beispielsweise folgende Auffälligkeiten ergeben: Die Betrachtung des Gebäu-

deportfolios in der Finanzprüfung 2016 hat gezeigt, dass der Kreis Minden-Lübbecke einwohnerbezogen die höchsten Flächen für Sport und Freizeit im Vergleich mit den übrigen Kreisen vorhält. Bei den Nutzungsarten Kultur und Soziales hielt der Kreis damals überdurchschnittlich viel Fläche vor. Eine Besonderheit ist zudem die Kreisschwimmhalle mit angegliederter Sauna. Kein weiterer Kreis hat eine solche Einrichtung in seinem Gebäudeportfolio.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der Kreis Minden-Lübbecke plant mit Ausnahme des laufenden Haushaltjahres bis 2026 weitgehend ausgeglichene Haushalte. Es bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken durch die unsicheren Rahmenbedingungen.

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.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** plante mit der Haushaltsplanung 2022 bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums ausgeglichene Ergebnisse. Einschließlich des Haushaltsjahres 2022 hat der Kreis keine außerordentlichen Erträge aus der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG geplant. Dies ändert sich mit dem Haushaltsplan 2023. Für das Haushaltsjahr 2023 plant der Kreis Minden-Lübbecke ein einmaliges Defizit von 4,49 Mio. Euro und außerordentliche Erträge von 3,08 Mio. Euro nach den Regelungen des NKF-CUIG ein.

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.

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.

Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 2025 Kreis Minden-Lübbecke - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen vom Land	26,21 (31,27)	24,68	-1,54 (-6,60)	-1,20 (-21,10)
Allgemeine Kreisumlage	199	228	28,61	2,72
Jugendamtsumlage	38,79	47,09	8,30	3,96
Kostenerstattungen und Umlagen	181	195	14,40	1,54
Übrige Erträge	118	126	7,66	1,26
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	81,64	94,08	12,44	2,88
Versorgungsaufwendungen	18,25	16,79	-1,46	-1,66
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	27,22	28,86	1,64	1,18
Bilanzielle Abschreibungen	14,03	16,24	2,20	2,96
Landschaftsumlage	84,11	100	16,21	3,59
Übrige Aufwendungen	328	364	36,37	2,13

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

Die **Schlüsselzuweisungen** des Kreises Minden-Lübbecke enthalten keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei der Haushaltsplanung für das Folgejahr legt der Kreis jeweils die Daten des GFG zugrunde. Für die Folgejahre ging er aufgrund der sehr guten Ertragskraft der kreisangehörigen Kommunen in der Referenzperiode von rückläufigen Zuweisungen für 2022 bzw. ab 2023 von stagnierenden Werten aus. Die Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass für 2022 ff. schätzte der Kreis als nicht realistisch ein. Die aktuelle Festsetzung nach dem GFG 2023 sieht eine Steigerung bei den Schlüsselzuweisungen auf 33,25 Mio. Euro vor. Diese Werte berücksichtigt der Kreis Minden-Lübbecke bei der aktuellen Haushaltsplanung.

Bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** plant der Kreis aktuell im Wesentlichen Mehrerträge beim Arbeitslosengeld II, der Leistungsbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft sowie der Grundsicherung ein. Dies entspricht gegenüber der Haushaltsplanung 2022 einem Zuwachs von 20,43 Mio. Euro für 2023. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind bei der Planung nicht zu erkennen.

Bei den **weiteren stichpunktartig geprüften Erträgen** ergaben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Ausgehend vom Jahresergebnis 2020 plant der Kreis Minden-Lübbecke bei den **Personalaufwendungen** bis 2025 eine Steigerung von 12,44 Mio. Euro. Diese resultiert überwiegend auf den geplanten Steigerungen für das Planjahr 2022. Hier berücksichtigt der Kreis die aktuellen tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerungsraten. Für die Folgejahre plant der Kreis bei den Dienstaufwendungen der Beamten und Beschäftigten durchschnittliche Steigerungen von 2,88 Prozent. Mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 ergeben sich auf Grundlage des Jahresergebnisses 2021 durchschnittliche jährliche Steigerungen von 1,5 Prozent bis 2026. Zwischen den Haushaltsansätzen für 2022 und 2023 liegt ein Plus von 2,08 Prozent. Gemessen an den Tarif- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre besteht das Risiko, dass diese künftig höher ausfallen werden. Aufwandserhöhend wird sich zudem die Änderung zur Alimentation von Familien auswirken. Die gpaNRW sieht in den gering geplanten Steigerungen der mittelfristigen Planung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Im verabschiedeten Haushaltsplan 2023 hat der Kreis Minden-Lübbecke diesem Umstand Rechnung getragen und bis 2023 ein Plus von summiert 4,40 Mio. Euro berücksichtigt. Der aktuelle Haushaltsplan war aufgrund der weitgehend abgeschlossenen überörtlichen Prüfung nicht im Detail Gegenstand der Plan-Analyse.

Die Planung der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sieht für das aktuelle Haushaltsjahr sowie das erste Jahr des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums Steigerungsraten vor. Hingegen plant der Kreis Minden-Lübbecke für die beiden Folgejahre rückläufige Ansätze ein. Dies gilt auch für den aktuellen Entwurf des Haushaltsplans 2023. Bei den Energiekosten der kreiseigenen Liegenschaften berücksichtigt der Kreis eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr von 3,30 Mio. Euro. Gleichzeitig entfallen turnusmäßig Aufwendungen im Bereich Gewässerschutz in einem Projekt mit dem Kreis Herford, so dass sich die genannten rückläufigen Plansätze ausgleichen. Zu berücksichtigen ist hier, dass die Aufwendungen voll refinanziert werden und sich generell im Gesamthaushalt ausgleichen.

Auf Basis des Ergebnisses 2020 ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von 1,18 Prozent bis 2025. Zwar entstanden pandemiebedingte Mehraufwendungen von über zwei Mio. Euro. Allerdings blieb das Jahresergebnis 2020 um 2,65 Mio. Euro hinter dem Ansatz zurück. Die Minderaufwendungen betrafen verschiedenste Produkte im Kreishaushalt, vor allem aber das technische Gebäudemanagement und den Gewässerschutz. Auch in den Vorjahren blieben die Aufwendungen häufiger hinter den Ansätzen zurück, z.B., weil Instandhaltungsmaßnahmen nicht wie geplant umgesetzt werden konnten.

Mehr als die Hälfte der **Transferaufwendungen** entfallen im Kreis Minden-Lübbecke auf die **Landschaftsumlage, Leistungen nach dem SGB II und XII sowie** die **Betriebskostenzuschüsse zu den Kindertageseinrichtungen**. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung der Fallzahlen. Für die Landschaftsumlage plante der Kreis Minden-Lübbecke bis 2025 einen Anstieg um 16,21 Mio. Euro auf 100 Mio. Euro. Die LWL-Umlage wird auskunftsgemäß auf der Grundlage des GFG bzw. der Modellrechnung dazu und des vom LWL bekannt gegebenen oder bereits verabschiedeten Hebesatzes geplant. Für die Planung zukünftiger Haushaltsjahre würden ebenfalls durch den LWL bekannt gegebene Hebesätze berücksichtigt. Die Umlagegrundlagen sind zu schätzen. In der Regel wird ein leichter Anstieg berücksichtigt. In der Haushaltsplanung 2022 ging der Kreis von rückläufigen Beträgen für 2024 und 2025 aus. Für den aktuell geplanten Haushalt 2023 berücksichtigt der Kreis den Planansatz des Landschaftsverbandes, der bereits jetzt 105 Mio. Euro beträgt und somit um 12,10 Mio. Euro höher ausfällt als 2022. Es besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass der Umlagebedarf des Landschaftsverbands weiter steigt oder

aber die Umlagegrundlagen des Kreises Minden-Lübbecke im Vergleich zu den anderen Verbandsmitgliedern steigen. So wäre eine höhere Landschaftsumlage zu tragen. Darüber hinaus werden sich durch die steigenden Energieaufwendungen zukünftig auch die **Kosten der Unterkunft** für die Beziehenden von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II erhöhen.

Bei den weiteren **stichprobenartig geprüften Aufwendungen** ergaben sich keine weiteren Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Nach dem zwischenzeitlich verabschiedeten Haushaltsplan relativieren sich auskunftsgemäß die o.g. Risiken durch entsprechende Anpassungen gegenüber dem Haushaltsplanentwurf.

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

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

Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse des Kreises Minden-Lübbecke berücksichtigt.

Der Vergleich zeigt, dass die Planung des eigentlichen Haushaltsjahres konkreter wird. In der Vergangenheit haben vor allem die im Kapitel „1.3.3. Ist-Ergebnisse“ dargestellten Entwicklungen dazu geführt, dass die Jahresergebnisse des Kreises besser ausfielen, als geplant. Die gpaNRW stellt die für die mittelfristige Planung des Kreises Minden-Lübbecke geplanten Jahresergebnisse nicht in Frage.

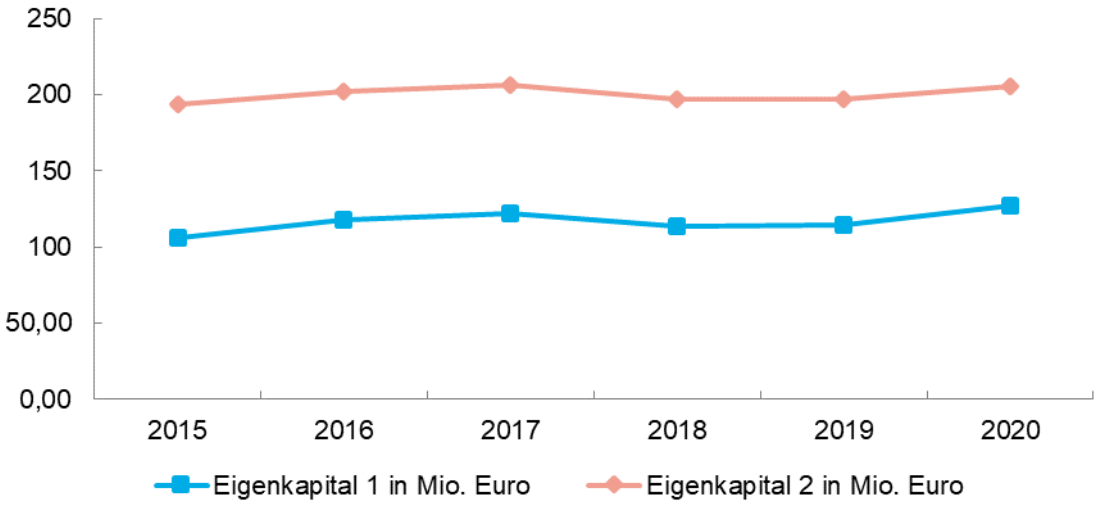
Durch die zwischenzeitlich angepasste Planung erscheint es wahrscheinlicher, die Umlagebedarfe der Folgejahre zu realisieren.

1.3.5 Eigenkapital

➔ Der Kreis Minden-Lübbecke verfügt aktuell über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung aufgrund der in Summe positiven Jahresergebnisse 2015 bis 2020.

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.

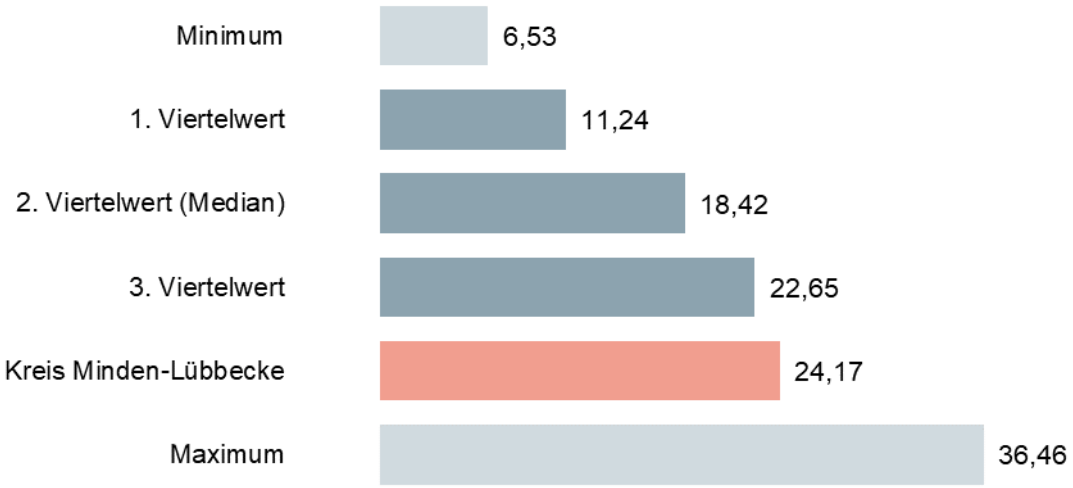
Eigenkapital Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2015 bis 2020



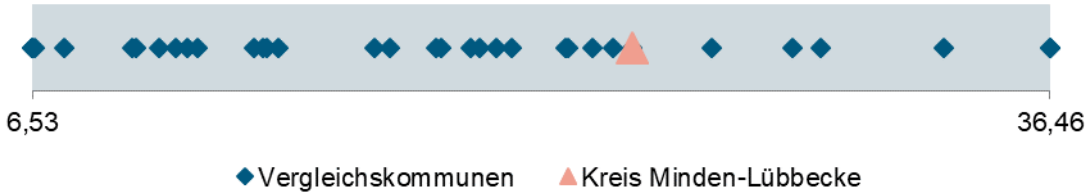
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in Tabelle 7 der Anlage dieses Teilberichtes.

Die in Summe positiven Jahresergebnisse von 2015 bis 2020 haben das Eigenkapital des **Kreises Minden-Lübbecke** um 21,10 Mio. Euro auf 127 Mio. Euro erhöht. Dem in der letzten Prüfung festgestellten Eigenkapitalverzehr konnte der Kreis trotz ungeplanter Defizite insofern deutlich entgegenwirken.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	39,01	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Ausgleichsrücklage je Einwohner in Euro	133	19,60	61,40	99,94	131	259	31

Die Eigenkapitalausstattung des Kreises Minden-Lübbecke ist aktuell vergleichsweise gut bzw. überdurchschnittlich. Die Eigenkapitalquoten wie auch die Ausgleichsrücklage fallen höher aus als bei 75 Prozent der Vergleichskreise.

Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraum 2025 bzw. 2026 plant der Kreis weiterhin mit ausgeglichenen Haushalten. Die laut Entwurf des Haushaltsplans 2023 erstmalig vorgesehene Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG von drei Mio. Euro wirkt sich künftig entsprechend negativ aus. Aktuell ist der Kreis Minden-Lübbecke aber aufgrund seiner Eigenkapitalausstattung in seiner Handlungsfähigkeit nicht eingeschränkt.

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.

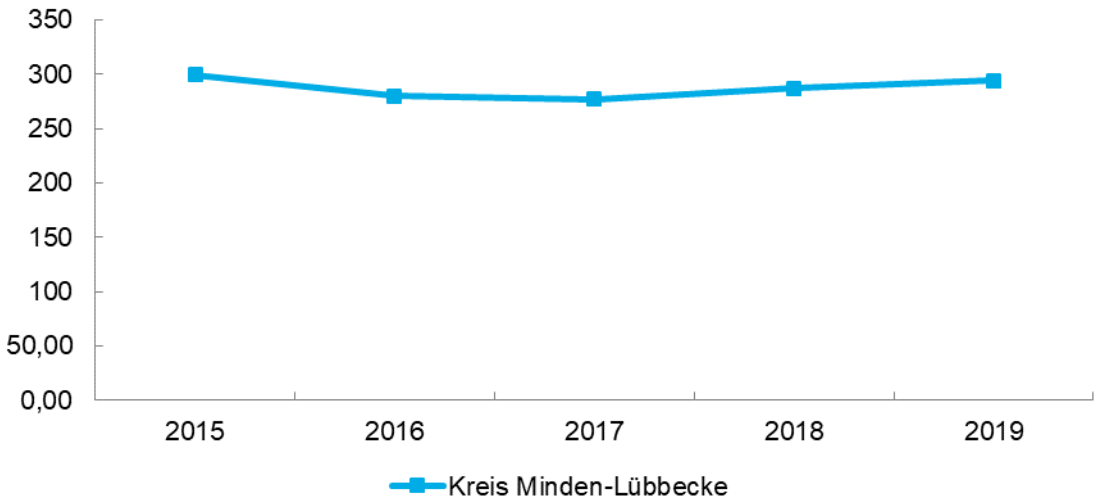
- Der Kreis Minden-Lübbecke hat im interkommunalen Vergleich die höchsten Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene. Die Verbindlichkeiten werden aufgrund umfangreicher Investitionsmaßnahmen des Kernhaushaltes voraussichtlich weiter ansteigen.

- Das Gebäudevermögen befindet sich weitgehend in einem guten baulichen und technischen Zustand. Rückläufiger Investitionstätigkeit in der Vergangenheit begegnet der Kreis Minden-Lübbecke seit 2015 mit Neu- und Ersatzbauten.

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

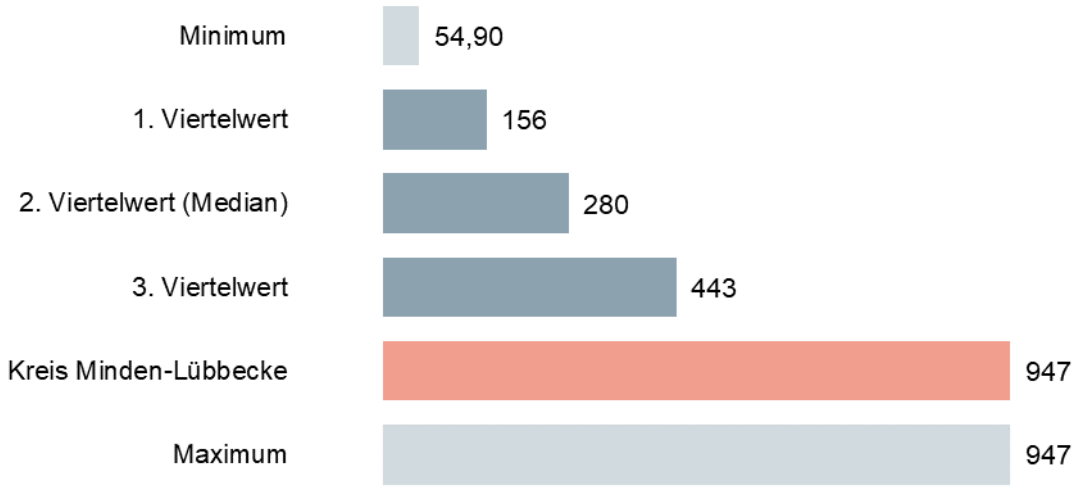
Gesamtverbindlichkeiten Konzern in Mio. Euro 2015 bis 2019



Bei den Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des **Kreises Minden-Lübbecke** verwendet. Für das Jahr 2019 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Für das Jahr 2020 konnten diese zum Prüfungszeitpunkt nicht abschließend ermittelt werden, da ein wesentlicher Jahresabschluss einer Beteiligung ausstand. 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.

Die Ermittlung der Gesamtverbindlichkeiten steht in Tabellen 7 und 8 der Anlage dieses Teilberichtes.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019

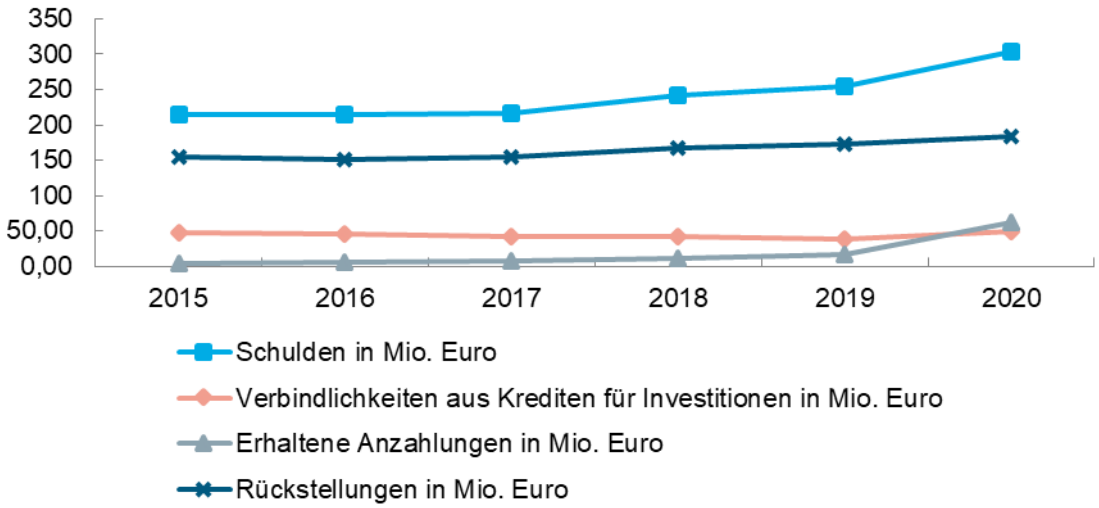


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Minden-Lübbecke sind die höchsten im interkommunalen Vergleich. Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts fließen die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen mit ein (siehe Tabelle 8 in der Anlage). Zu rund zwei Dritteln sind die obigen Gesamtverbindlichkeiten durch die Beteiligung des Kreises an Kliniken beeinflusst.

Bis 2019 sind die Gesamtverbindlichkeiten Konzern um 4,84 Mio. Euro bzw. 1,62 Prozent auf 294 Mio. Euro gesunken. Der Rückgang der Verbindlichkeiten ist vor allem auf sinkende investive Kreditverbindlichkeiten im Konzern zurückzuführen. Liquiditätskredite bilanzierte der Kreis im Kernhaushalt letztmalig im Jahr 2019, auf Konzernebene laut Gesamtabschuss im Jahr 2017.

Schulden des Kernhaushaltes Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2015 bis 2020



Die einzelnen Positionen der Schulden stehen in Tabelle 9 der Anlage dieses Teilberichtes.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat seinen Entschuldungskurs bis 2019 fortsetzen können und investive Verbindlichkeiten um rund 9,25 Mio. Euro reduziert. Zur Finanzierung von Baumaßnahmen waren ab 2020 wieder Kreditaufnahmen erforderlich. Die Schulden des Kernhaushaltes sind allerdings vor allem durch die Rückstellungen und erhaltenen Anzahlungen gestiegen, während die investiven Kreditverbindlichkeiten im Eckjahresvergleich nahezu gleichgeblieben sind. Die Schulden haben sich von 2015 bis 2020 um 89 Mio. Euro auf 304 Mio. Euro erhöht.

Ein Anstieg von 37 Mio. Euro ist dabei allein auf die Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen. Mit Übernahme von Personal der kreisangehörigen Kommunen aufgrund der Redelegation von Aufgaben stiegen die Pensionsrückstellungen seit 2018 entsprechend höher an als in Vorjahren. Für die Versorgungsverpflichtungen hat der Kreis Minden-Lübbecke in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu benötigt er die entsprechende Liquidität. Bis 2022 zahlt der Kreis Minden-Lübbecke jährlich in einen Pensionsfonds ein. Bei der Betrachtung der erweiterten Effektivverschuldung beziehen wir u. a. diese in die Betrachtung mit ein, indem die gpaNRW den Schulden Vermögenspositionen gegenüberstellt, die ein Kreis liquidieren und zur Schuldenablösung einsetzen könnte. Neben liquiden Mitteln und Forderungen gehören auch die Mittel des Pensionsfonds und weitere Wertpapiere des Anlagevermögens dazu. Bis 2020 ist die erweiterte Effektivverschuldung des Kreises Minden-Lübbecke gegenüber 2015 um rund fünf Mio. Euro gesunken, weil der Wert der Wertpapiere, aber auch der Anteil Forderungen zugenommen hat. Im Jahr 2020 bilanziert der Kreis Minden-Lübbecke allerdings bei den sonstigen Vermögenständen rund 55 Mio. Euro. Dies ist ein Anstieg um rund 45 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr, der mit dem Breitbandausbau im Kreisgebiet zusammenhängt. Demgegenüber weist der Kreis Minden-Lübbecke entsprechende erhaltene Anzahlungen bei den Verbindlichkeiten aus. Insofern ergeben sich zwar deutliche höhere Verbindlichkeiten bzw. Schulden, denen jedoch entsprechende Finanzmittel gegenüberstehen.

Weitere Kennzahlen Schulden in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Schulden je Einwohner	980	574	753	860	1.035	1.888	31
Verbindlichkeiten je Einwohner	386	91,24	147	171	346	492	31
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen je Einwohner	158	0	29,69	88,14	157	399	31
Effektive Schulden je Einwohner	828	165	532	695	818	1.016	31
Erweiterte Effektivverschuldung je Einwohner	533	76,58	361	501	560	707	31

Bei Schulden und Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes erreicht der Kreis Minden-Lübbecke überdurchschnittlich hohe Werte gegenüber den übrigen Kreisen. Unter Berücksichtigung liquider Mittel, der Wertpapiere, Forderungen und sonstiger Vermögensgegenstände ergibt sich eine leicht überdurchschnittliche Positionierung bei der erweiterten Effektivverschuldung. Enthalten sind zudem 18,44 Mio. Euro (rund 59 Euro je Einwohner) an investiven Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes, die der Kreis als Eigenkapitalverstärkung an die kreiseigene Beteiligung Klinikum weitergegeben hat. Damit ergibt sich für den Kreis Minden-Lübbecke bei den investiven Kreditverbindlichkeiten eine leicht überdurchschnittliche Positionierung.

1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und die Vermögenswerte stehen in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Regelfall durch Kreditaufnahmen finanziert. Kreise, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten aufgebaut gegenüber Kreisen, die vergleichsweise wenig investiert haben. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

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 schätzt die gpaNRW 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 weitere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Verwaltungsgebäude	65	27	58
Feuerwehrgerätehäuser/Rettungswachen	50	18	64
Tageseinrichtung für Kinder	65	18	72
Schulgebäude	65	24	63
Kreissporthallen / Schulsporthallen	50	18	65
Jugend-, Tagungshaus	65	54	16
Hallenbad	65	19	71

Der Kreis Minden-Lübbecke hat sich bei den Gebäuden in massiver Bauweise für eine eher kurze bis mittlere Gesamtnutzungsdauer von 50 bis 65 Jahren entschieden. Durch diese Zeiträume hat der Kreis höhere Abschreibungsaufwendungen als bei den maximal möglichen Gesamtnutzungsdauern. Dadurch reduziert sich allerdings das Risiko, dass der Kreis einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss. Mit einem Anteil der Abschreibungen von 2,5 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen gehört der Kreis Minden-Lübbecke somit zu den Vergleichskreisen mit der höchsten Abschreibungsintensität.

Die gpaNRW nimmt hier lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Der tatsächliche Zustand eines Gebäudes kann daher vom errechneten Abnutzungsgrad abweichen. Dennoch können die Abnutzungsgrade einen Hinweis auf mögliche Risiken geben.

Teilweise sind die errechneten Abnutzungsgrade im Gebäudebereich bereits fortgeschritten. Dies betrifft vor allem die Werte bei den Sporthallen, dem Hallenbad und der Kindertagesstätte. Nicht berücksichtigt ist die Kampahalle, deren Restnutzungsdauer mit dem Jahresabschluss 2020 auf nunmehr einheitlich neun Jahre für alle Gebäudeteile reduziert wurde. Aufgrund der geplanten grundlegenden Sanierung blieb diese in der obigen Berechnung außen vor. Die Gebäude mit den höchsten Bilanzwerten (Verwaltung, Schulen, Rettungsdienst) sind überwiegend zu bis zu zwei Dritteln bereits abgeschrieben. Durch Neu- oder Ersatzbauten in den letzten Jahren ergeben sich durchschnittlich allerdings noch keine auffälligen Anlagenabnutzungsgrade.

In der letzten überörtlichen Prüfung wurde festgestellt, dass die Investitionstätigkeit des Kreises insgesamt gering ausfiel, wenngleich der Gebäudezustand als gut eingestuft wurde. Die rückläufigen Investitionen führten zu einem deutlichen Vermögensverzehr. Der Kreis hat zwischen 2015 und 2020 Baumaßnahmen in Höhe von rund 60 Mio. Euro durchgeführt, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Insofern ist beim Anlagevermögen mit Ausnahme des Straßennetzes durchgängig ein Vermögenszuwachs entstanden, d.h. der Kreis hat mehr investiert als Abschreibungen entstanden.

Der Bilanzwert des Gebäudevermögens ist von 114 Mio. Euro in 2015 auf 122 Mio. Euro in 2020 angestiegen. Der Kreis hat den durch Abschreibungen und Abgänge bedingten bilanziellen Wertverlust vor allem durch neue Investitionen in 2020 ausgeglichen. Sowohl für 2022 als auch den nächsten Jahren sind weitere umfangreiche Investitionen geplant (siehe hierzu auch

das Kapitel 1.3.6. Salden der Finanzplanung). Schwerpunkte waren der Neubau des Feuerwehrtechnischen Zentrums in Hille und der Neubau eines Klassentraktes der Förderschule Rodenbeck sowie eines Nebengebäudes des Leo-Sympher-Berufskollegs. Die Baumaßnahmen an den Schulen sind bis 2025 mit rund 36 Mio. Euro veranschlagt, davon 26 Mio. für das Berufskolleg bei Gesamtkosten von geplant 32 Mio. Euro. Das Feuerwehrtechnische Zentrum ist inzwischen bereits in Betrieb.

Bei den Kreisstraßen gilt aktuell nach der Rahmentabelle eine maximale Nutzungsdauer von 60 Jahren. Der Kreis Minden-Lübbecke hat nach dem Vorsichtsprinzip eine eher kurze Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren festgelegt. Damit bleibt er deutlich unterhalb des höchstmöglichen Wertes. Für die Kreisstraßen hat die gpaNRW bei der Prüfung der Verkehrsflächen einen Anlagenabnutzungsgrad von 67 Prozent ermittelt. Trotz dieses vergleichsweise hohen Wertes befinde sich der überwiegende Teil der Verkehrsflächen in einem mittleren bis guten Zustand. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad lässt sich somit auf die eher kurze bilanzielle Abschreibungsdauer zurückführen. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen im Detail darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, wird im Teilbericht „Verkehrsflächen“ näher erläutert.

Die bilanzielle Betrachtung ergibt hier allerdings einen weiteren Vermögensverzehr, wie auch schon in der vorherigen Prüfung festgestellt. Der Bilanzwert des Infrastrukturvermögens ging zwischen 2015 und 2020 um 12,6 Mio. Euro auf 97,4 Mio. Euro zurück. Das zuständige Fachamt hat ein Straßensanierungskonzept erarbeitet, das dieser Entwicklung entgegenwirken soll. Für das laufende Haushaltsjahr 2022 sind daher knapp fünf Mio. Euro für Sanierungen des Straßennetzes sowie 1,5 Mio. Euro für Brückensanierungen eingeplant. Weitere vier Mio. Euro sieht der Kreis bis 2025 für die Brückensanierungen vor.

Auch beim Kreis Minden-Lübbecke verzögern sich häufig Planung und Umsetzung von Maßnahmen, sowohl im Hoch- als auch Tiefbau. Dies liegt neben zeitweise länger unbesetzten Stellen in den Fachämtern an den aktuellen Lieferproblemen und der Verfügbarkeit von ausführenden Unternehmen. Dies wirkt sich entsprechend auf die Übertragung von Haushaltsansätzen und der Planung investiver Maßnahmen aus. Näheres hierzu findet sich im Kapitel 1.3.6.3 (Salden der Finanzplanung) und 1.4.6 (Ermächtigungsübertragungen).

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 Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	4,09	7,58	11,42	12,43	14,18
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-29,48	-21,99	-26,24	-39,72	-31,84
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	**-25,39**	**-14,40**	**-14,81**	**-27,29**	**-17,66**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	20,88	10,14	14,90	27,17	17,72
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-4,51**	**-4,27**	**0,08**	**-0,12**	**0,06**

Der Kreis Minden-Lübbecke plant durchgängig positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit und kann damit ordentliche Tilgungsleistungen und einen Teil der Investitionen direkt finanzieren. In Summe belaufen sich die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit laut Planung 2022 bis 2025 auf 49,7 Mio. Euro. Durch die umfangreichen Investitionsmaßnahmen mit einem Volumen von rund 150 Mio. Euro in den kommenden Jahren sind Nettokreditaufnahmen von rund 90 Mio. Euro eingeplant. Der aktuell in Beratung befindliche Haushaltsplanentwurf 2023 konkretisiert die mittelfristige Finanzplanung gegenüber der Vorjahresplanung. Danach geht der Kreis um einen in Summe um rund 4,49 Mio. Euro geringeren Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit 2023 bis 2025 aus. Zwar erwartet der Kreis Minden-Lübbecke zur Finanzierung der investiven Maßnahmen höhere Zuwendungen. Der Kreditbedarf wird allerdings ebenfalls nach oben anzupassen sein, zumal die liquiden Mittel bis Ende 2023 aufgezehrt sein werden.

1.4 Haushaltssteuerung

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

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Anzeige der Haushaltsatzung erfolgt annähernd innerhalb der gesetzlichen Frist. In der Regel erfolgt die Feststellung der Jahresabschlüsse fristgerecht. Bei den Gesamtabschlüssen hält der Kreis die Fristen für die Feststellung noch nicht ein.

- Durch regelmäßige Haushaltsberichte inklusive Liquiditätsplanung sind Verwaltungsvorstand und Politik über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung gut informiert. Die Berichterstattung bezieht sich dabei auf die Entwicklung der Ertragslage und laufende Investitionsmaßnahmen.

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.

Während der **Kreis Minden-Lübbecke** die gesetzlichen Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse in der Vergangenheit in der Regel einhielt, überschreitet er die Fristen zur Anzeige seiner Haushaltssatzungen bei der Aufsichtsbehörde knapp. In der Regel bringt die Verwaltung den Entwurf des Haushalts im Oktober ein. Verabschiedet wird die Haushaltssatzung üblicherweise in der letzten Kreistagssitzung im Dezember und im Anschluss der Aufsichtsbehörde angezeigt.

Aufgrund der Umstellung der Finanzbuchungssoftware kommt es aktuell für den Jahresabschluss 2021 zu Verzögerungen. Die Fristen die Auf- und Feststellung der Gesamtabschlüsse betreffend hält der Kreis nicht ein. Bis einschließlich des Gesamtabschlusses 2018 hat der Kreis die erleichterte Aufstellung in Anspruch genommen.

Die Kämmerei erstellt regelmäßige Haushaltsberichte und eine Liquiditätsplanung im Rahmen des Finanzcontrollings. Die Kämmerei erarbeitet seit 2018 in der Regel jährlich zwei Finanzcontrollingberichte, die der Information der Verwaltungsleitung und des Kreistages über wesentliche Abweichungen zu den beschlossenen Planansätzen des Ergebnisplans sowie aller Investitionsmaßnahmen dienen. Die Prognosen der Ansätze und die Eingabe der Daten in eine Software erfolgen dezentral durch die Fachämter. Der Bericht wird zentral erstellt. Zuständig für die Berichtserstellung und die Präsentation im Finanzausschuss ist die Kämmerei. Insofern sollten die

wesentlichen Steuerungsinformationen für Verwaltungsvorstand und politische Gremien vorliegen, auch wenn die oben genannten Fristen nicht oder nicht regelmäßig eingehalten werden konnten.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- **Feststellung**
  Der Umlagebedarf des Kreises Minden-Lübbecke steigt konstant. Der Kreis kann steigende Aufwendungen bisher vorrangig durch Anpassung der Kreisumlage kompensieren.

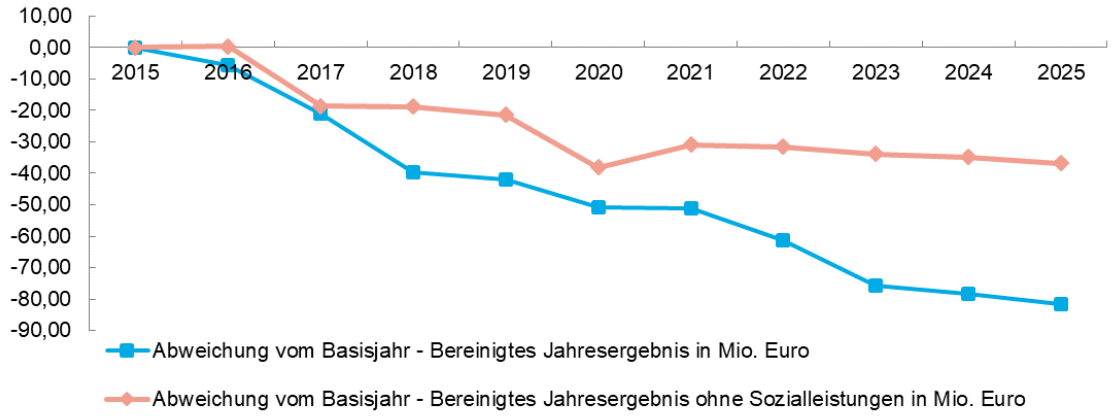
Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang 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. Eine Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW hat der Kreis Minden-Lübbecke nicht erhoben. Als Sondereffekt hat die gpaNRW im Jahr 2020 die erhöhte Erstattung des Bundes für die Kosten der Unterkunft bereinigt. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreis Minden-Lübbecke 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 enthält die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2015 bis 2025



Das bereinigte Jahresergebnis des **Kreises Minden-Lübbecke** ist ausgehend von Basisjahr 2015 negativ. Das gilt für die Ist- und die Planjahre. Im letzten Ist-Jahr 2020 ist das bereinigte Jahresergebnis 56,58 Mio. Euro schlechter als 2015. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2025 verschlechtert es sich um weitere 24,89 Mio. Euro. Das bedeutet, dass der Umlagebedarf weiter steigen wird (vgl. Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“).

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit schlechter als die nicht bereinigten Jahresergebnisse. Mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2019 schlossen die nicht bereinigten Jahresergebnisse positiv ab, wenn auch stark schwankend. 2016 und 2020 fielen deutlich besser aus. Das zeigt, dass der Kreis die stetig steigenden Aufwendungen nur durch eine ebenfalls steigende Kreisumlage kompensieren konnte. Der Kreis hat insofern Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen nicht nachhaltig ausgleichen können. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie allgemeine Preissteigerungen. Allein die Personalaufwendungen haben sich von 2016 bis 2021 um 22,45 Mio. Euro (37,93 Prozent) erhöht. Dies ist neben der Lohn- und Gehaltssteigerung auf die Übernahme von Personal der kreisangehörigen Kommunen zurückzuführen.

Die Grafik verdeutlicht, dass die Sozialleistungen in den Ist-Jahren bis 2017 nicht wesentlich zu einer Ergebnisverschlechterung beitragen[6]. Die Trendlinien haben in den Jahren 2018 bis 2021 einen ähnlichen Verlauf. Eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Vorjahr ergibt sich dabei im Jahr 2020. Hier hat der Kreis Minden-Lübbecke erstmals die erhöhte Kostenerstattung des Bundes für die Leistungen der Unterkunft erhalten. Ab 2022 plant der Kreis wieder einen höheren Fehlbetrag in diesem Produktbereich und ebenfalls eine steigende Landschaftsumlage, so dass die Schere zwischen den geplanten bereinigten Jahresergebnissen und den geplanten bereinigten Jahresergebnissen ohne Sozialleistungen ab dann auseinandergeht.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse, dass der Kreis gefordert ist, Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um seine kreisangehörigen Kommunen nachhaltig

[6] Unter „Sozialleistungen“ versteht die gpaNRW an dieser Stelle den Saldo aus den Erträgen der Jugendamtsumlage, den Aufwendungen der Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe“

zu entlasten. Eine temporäre Reduzierung der Kreisumlage hat keine nachhaltige Entlastungswirkung.

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

Um weitere Konsolidierungspotenziale zu ermitteln, hat der Kreis Minden-Lübbecke im Jahr 2020 begonnen, ein Prozessregister zu erstellen, das wesentliche Prozesse in allen Ämtern beinhalten soll. Ziel ist, die IST-Prozesse zu untersuchen und anzupassen, wenn erforderlich. Neben Unterstützung durch Digitalisierung sind auch politisch begleitete Standardabsenkungen angedacht.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

➔ Der Kreis Minden-Lübbecke hat Regelungen über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22. Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung getroffen. Der Kreis nutzt diese konsequent und überträgt nur in geringem Umfang Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen.

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 Minden-Lübbecke** hat mit Datum vom 15. Dezember 2020 Regelungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gemäß § 53 KrO i. V. m. § 22 KomHVO NRW getroffen. Darin hat er festgelegt, dass Ermächtigungen für im laufenden Haushaltsjahr begonnene, aber nicht beendete Maßnahmen übertragen werden können. Voraussetzung ist, dass

- entweder keine oder nicht auskömmliche Mittel im Folgejahr eingeplant sind bzw. diese nicht mehr eingeplant werden können,
- diese nur in erforderlicher Höhe auf der entsprechenden Haushaltsposition zweckentsprechend erfolgen und
- nur einmal und nicht in weitere Haushaltsjahre übertragen werden.

Daneben sehen die Regelungen vor, dass zweckgebundene Erträge oder Einzahlungen auf Grund rechtlicher Verpflichtungen bis zur Zweckerfüllung verfügbar bleiben. Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sind analog der zugehörigen Aufwendungen übertragbar. Hier

hat der Kreis festgelegt, dass deren Fälligkeit im Folgejahr hinreichend wahrscheinlich sein muss. Bei mehrjährigen Baumaßnahmen können investive Auszahlungen übertragen werden, wenn eine Neuveranschlagung oder Änderung im Haushaltsplan nicht mehr berücksichtigt werden kann. Der Kreis weist in seiner Regelung darauf hin, dass ggf. zum nächstmöglichen Zeitpunkt die mittelfristige Finanzplanung anzupassen ist.

Das Verfahren sieht vor, dass Ermächtigungsübertragungen vom Budgetverantwortlichen bei der Kämmerei zu beantragen und wirtschaftlich und fachlich zu begründen sind. Dies ist bis zum Ende des Werterhellungszeitraums möglich. Die Entscheidung über den Antrag trifft der Kämmerer.

Über die Ermächtigungsübertragungen ist der Kreistag zu informieren. Sie werden im Jahresabschluss erläutert. Die Regelung sieht eine Evaluation der Zweckmäßigkeit nach drei Jahren vor.

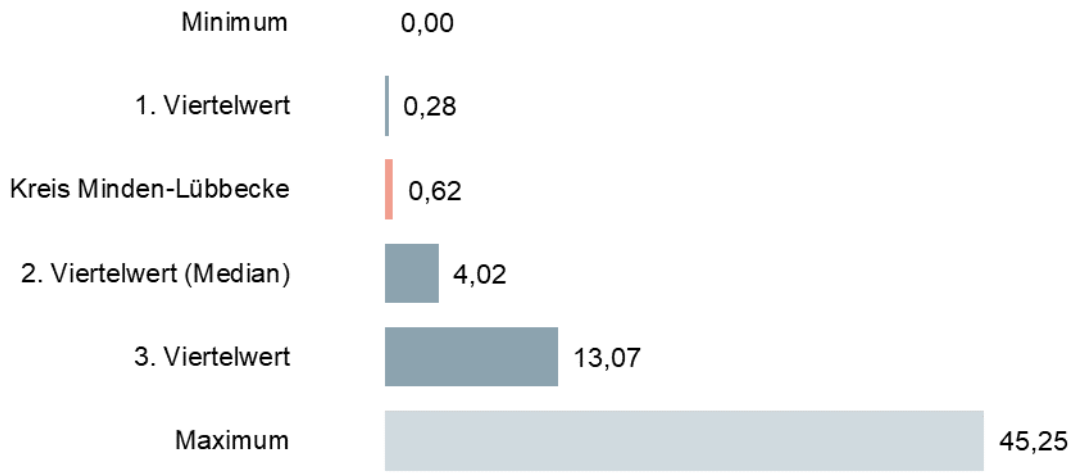
Der Kreis Minden-Lübbecke hat seit 2015 durchgängig sowohl Aufwendungen sowie konsumtive und investive Auszahlungen übertragen. Diese haben sich wie folgt entwickelt.

Ordentliche Aufwendungen Kreis Minden-Lübbecke 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	433	457	475	501	517	547
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	2,74	1,42	0,36	0,14	0,29	0,19
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,63**	**0,31**	**0,08**	**0,03**	**0,06**	**0,04**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	436	458	475	501	517	547
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,63**	**0,31**	**0,08**	**0,03**	**0,06**	**0,04**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	433	455	489	509	514	552
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**99,47**	**99,31**	**103**	**102**	**99,33**	**101**

Die Ermächtigungsübertragungen ordentlicher Aufwendungen sind seit 2017 deutlich zurückgegangen. Der Kreis Minden-Lübbecke überträgt entsprechend seiner Regelungen nur mehr geringfügig Haushaltsansätze. Durchschnittlich erhöhten die Ermächtigungsübertragungen die Ansätze nur um 0,19 Prozent. Allerdings reichten die fortgeschriebenen Ansätze in drei von sechs Jahren nicht aus. Einwohnerbezogen ergibt sich für 2020 folgende Positionierung:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



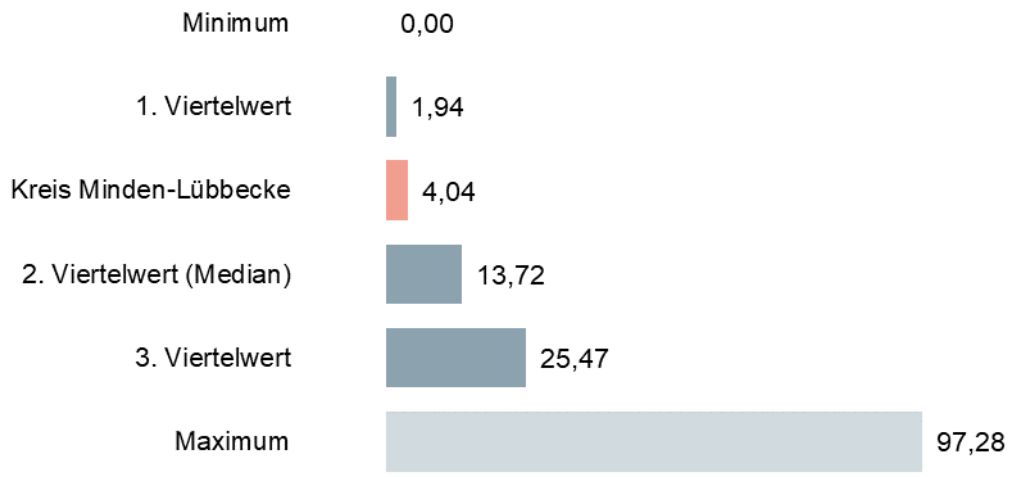
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Vergleichswerte eingeflossen.

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit Kreis Minden-Lübbecke 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	426	450	465	492	504	530
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	5,84	3,38	4,15	2,39	3,78	1,25
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**1,37**	**0,75**	**0,89**	**0,48**	**0,75**	**0,24**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	432	453	469	495	509	531
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**1,35**	**0,75**	**0,88**	**0,48**	**0,74**	**0,24**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	426	443	469	473	501	529
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**98,51**	**97,77**	**100**	**95,68**	**98,46**	**99,66**

Durchschnittlich erhöhten die Ermächtigungsübertragungen die Ansätze um 0,75 Prozent. Die Ansätze inklusive der übertragenen Mittel reichten in allen Jahren aus und wurden zu durchschnittlich 98,36 Prozent genutzt. Auf den Einwohner bezogen ergibt sich für 2020 folgende Positionierung im Vergleich mit den übrigen Kreisen:

Ermächtigungsübertragungen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Vergleichswerte eingeflossen.

Investive Auszahlungen Kreis Minden-Lübbecke 2015 bis 2020

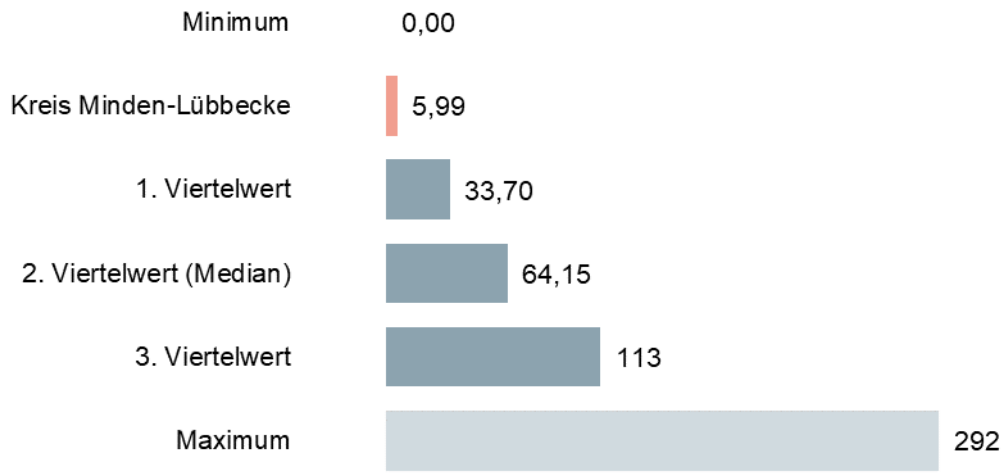
Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	8,79	14,03	31,93	41,89	58,80	63,24
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	3,19	3,88	5,64	5,16	10,14	1,86
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**36,24**	**27,64**	**17,65**	**12,32**	**17,24**	**2,94**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	11,98	17,91	37,57	47,06	68,95	65,10
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**26,60**	**21,65**	**15,00**	**10,97**	**14,71**	**2,86**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	7,24	20,12	27,67	39,19	34,56	71,78
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**60,41**	**112**	**73,66**	**83,28**	**50,13**	**110**

Die Ermächtigungsübertragungen erhöhen die investiven Haushaltsansätze um durchschnittlich 19,01 Prozent.

Der Kreis Minden-Lübbecke kann in vier von sechs Jahren den zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz durchschnittlich nur zu rund zwei Dritteln auch tatsächlich in Anspruch nehmen. In 2016 und 2020 dagegen liegt der Grad der Inanspruchnahme bei 112 bzw. 110 Prozent. Dies liegt 2020 an investiven Auszahlungen im Zusammenhang mit dem Breitbandausbau.

Interkommunal verglichen ergibt sich folgende Positionierung:

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Vergleichswerte eingeflossen.

Die Ermächtigungsübertragungen sind insgesamt deutlich geringer als bei einem Großteil der Vergleichskreise. Dies spricht für eine konsequente Umsetzung der Regelung zur Übertragung von Haushaltsansätzen. Angesichts der geplanten umfangreichen Baumaßnahmen und der teilweise erschwerten zeitlichen Umsetzung bleibt abzuwarten, wie sich die Situation künftig darstellt.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**
Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Minden-Lübbecke derzeit dezentral organisiert. Strategische Vorgaben und standardisierte Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermöglichkeiten sind nicht vorhanden.

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.

Beim **Kreis Minden-Lübbecke** erfolgt die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln aktuell dezentral in den Fachbereichen.

Verschriftlichte strategische Vorgaben oder Ziele zur Fördermittelakquise für die gesamte Kreisverwaltung sind nicht vorhanden. Rahmenbedingungen für die operative Umsetzung von Förderprojekten sind den zuständigen Mitarbeitenden somit nicht gesetzt. Solche strategischen Vorgaben und auch konkrete Regelungen für die operative Ebene können für einen einheitlichen Handlungsrahmen und für ein standardisiertes Vorgehen innerhalb der Verwaltung sorgen. Auch wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

➔ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Minden-Lübbecke, die Fördermittelakquise verbindlich z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Die Prüfung von Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

Diese Regelungen sollten auch auf notwendige Interaktionen mit anderen Fachämtern eingehen, auf Verfahrensschritte bei der Fördermittelbewirtschaftung und auf den Umfang der vorzunehmenden Dokumentation.

Für einen Überblick über Förderprogramme und Fördermöglichkeiten sind die Ämter zuständig. Dazu nutzt der Kreis am Beispiel des Amtes 65 u.a. Hinweise und Veröffentlichungen der Bezirksregierung, der Ministerien und des Landkreistages, Internetrecherche (ggf. nach einschlägigen Pressemeldungen/Veröffentlichungen. Aber auch die interne Abstimmung mit weiteren Ämtern dient dazu, diesen Überblick aktuell zu halten. Der Kreis nutzt zudem externe Beratungen bei der Fördermittelmittelakquise (z.B. im Baudezernat) oder arbeitet interkommunal mit weiteren Verwaltungen zusammen. Dies erfolgte bisher beispielsweise durch das Amt für Wirtschaftsförderung bezüglich des Kulturentwicklungsplanes und ähnlichen Projekten.

In vielen Kommunen erfolgt die Fördermittelakquise an einer zentralen Stelle oder wird für bestimmte Bereiche, wie z.B. Baumaßnahmen, an einer Stelle gebündelt. Das bietet unter anderem folgende Vorteile:

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

Die gpaNRW empfiehlt an dieser Stelle zwar keine Umorganisation hin zu einem zentralen Fördermittelmanagement. Bei einer dezentralen Organisation des Förderwesens ist jedoch zumindest darauf zu achten, dass vor allem der letzte Punkt (Gesamtüberblick und Möglichkeit zur Koordinierung) realisiert wird.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**
Die Fördermittel bewirtschaften die Fachämter dezentral. Dadurch fehlt dem Kreis ein Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen. Auch bei einem entsprechenden förderbezogenen Berichtswesen sieht die gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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.

Generell sind die jeweiligen Ämter verantwortlich dafür, dass Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids eingehalten werden. Bezüglich vom Fördergeber zurückgeforderter Mittel führt der Kreis am Beispiel des Straßenbaus an, dass dort im Nachhinein eingebrachte Rechnungen als nicht oder teilweise nicht förderfähig eingestuft würden. Die Rückforderungen beziehen sich auskunftsgemäß in diesen Fällen auf Teile der abgerechneten Beträge. Generell sollten Rückforderungen vermieden werden. Der Kreis sollte in diesen Fällen darauf achten, dass die Baumaßnahme der möglichen Förderung entspricht.

Der Kreis teilt am Beispiel des Amtes 65 mit, dass die vom Fördermittelgeber vorgesehene Projektdokumentation umgesetzt werde, die Fördermittel rechtzeitig abgerufen und Verwendungsnachweise entsprechend der Vorgaben geführt werden. Anträge würden unabhängig vom notwendigen Aufwand von dort gestellt. In Einzelfällen scheiterten diese, weil der Kreis als Zuwendungsempfänger bestimmter Programme nicht ausgewählt wurde.

Eine zentrale Datei oder Datenbank zur Koordinierung und Bewirtschaftung der Fördermittel ist insbesondere bei einer dezentralen Organisationsform sinnvoll. Dadurch erhält die Verwaltung nicht nur einen Gesamtüberblick über alle geförderten Projekte. Eine zentrale Datei erleichtert die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen trägt zu einem personenunabhängigen Wissensstand für die Förderprojekte bei.

Die zentrale Datei sollte folgende Mindestinhalte abbilden:

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

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank prüfen. Enthalten sein sollten die wesentlichen Informationen zu allen Förderprojekten.

Eine zentrale Datei oder Datenbank kann als gute Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen dienen. Diese kann Politik und Verwaltung ein Überblick über alle laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen geben und Planabweichungen können aufgezeigt werden. Auf dieser Basis könnte der Kreis dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Das förderbezogene Berichtswesen kann unter Umständen mit dem halbjährlich erstellten Controllingbericht zur Ausführung des Haushalts verknüpft werden. Hierzu wird auf das Kapitel 1.4.1 „Informationen zur Haushaltssituation“ verwiesen.

➔ **Empfehlung**
Verwaltungsvorstand und Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden. Die Berichte können zudem für eine positive Kommunikation des Verwaltungshandelns für die Öffentlichkeit genutzt werden.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Umlagebedarf des Kreises Minden-Lübbecke steigt konstant. Der Kreis kann steigende Aufwendungen bisher vorrangig durch Anpassung der Kreisumlage kompensieren.	66	E1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.	68
F2	Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Minden-Lübbecke derzeit dezentral organisiert. Strategische Vorgaben und standardisierte Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermöglichkeiten sind nicht vorhanden.		E2	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Minden-Lübbecke, die Fördermittelakquise verbindlich z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Die Prüfung von Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	73
F3	Die Fördermittel bewirtschaften die Fachämter dezentral. Dadurch fehlt dem Kreis ein Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen. Auch bei einem entsprechenden förderbezogenen Berichtswesen sieht die gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten.	74	E3.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank prüfen. Enthalten sein sollten die wesentlichen Informationen zu allen Förderprojekten.	74
			E3.2	Verwaltungsvorstand und Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden. Die Berichte können zudem für eine positive Kommunikation des Verwaltungshandelns für die Öffentlichkeit genutzt werden.	75

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	102	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	24,17	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	39,01	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	18,49	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,54	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	40,88*	28,75	38,52	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	135	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	108	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	57,06	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	13,09	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,20	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	42,29	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	13,47	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	14,79	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	4,93	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	71,70	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.
Aufgrund abweichender Berechnungsgrundlagen ist die Drittfinanzierungsquote nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen und hier nur informatorisch aufgeführt.

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

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020	Ø 2016 bis 2020
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	32,08	32,71	34,21	31,13	26,21	31,27

Tabelle 4: Umlagebedarf Kreis Minden-Lübbecke 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen in Mio. Euro	435	457	490	511	515	553
- Erträge in Mio. Euro	444	469	492	502	514	563
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	149	157	161	168	181	199
Umlagebedarf in Mio. Euro	**140**	**144**	**159**	**176**	**182**	**189**
Umlagebedarf je EW in Euro	453	461	511	567	586	609
Umlagevolumen in Mio. Euro	**149**	**157**	**161**	**168**	**181**	**199**
Umlagevolumen je EW in Euro	481	500	517	541	582	642
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	28,62	38,66	6,29	-26,14	-3,03	32,11
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	106	108	101	95,39	99,48	105

Tabelle 5: Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2016 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umlagebedarf in Mio. Euro	140	144	159	176	182	189
+ Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	14,00	14,90	13,10	0,19	0,00	0,00
Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	**154**	**159**	**172**	**177**	**182**	**189**
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	31,00	32,08	32,71	34,21	31,13	26,21
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,82	1,25	1,46	2,00	2,05	2,22
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	68,08	72,75	77,98	78,68	78,88	84,11
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	**116**	**117**	**126**	**130**	**132**	**129**
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	**375**	**375**	**403**	**418**	**425**	**416**

Tabelle 6: Eigenkapital Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	106	118	122	113	115	127
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	106	118	122	113	115	127
Sonderposten für Zuwendungen	87,59	84,42	84,80	83,70	82,01	78,13
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	194	202	206	197	197	205
Bilanzsumme	1.344	1.349	1.373	1.430	1.478	1.696

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	240	223	216	219
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	18,00	5,00	6,30	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3,10	2,90	2,55	2,19
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	18,02	18,46	16,12	17,63
Sonstige Verbindlichkeiten	10,77	17,11	18,44	25,78
Erhaltene Anzahlungen	9,45	13,85	17,44	22,35
Gesamtverbindlichkeiten	**299**	**280**	**277**	**287**

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	82,20
+ Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen*	247
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00
- Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00
- Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00
- Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00
- Ausleihungen an Sondervermögen	0,00
- Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00
- Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,07
- Wesentliche zu eliminierende Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen untereinander	34,53
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	**294**

*Abfallentsorgungsbetrieb des Kreises Minden-Lübbecke, Kreisabfallverwertungsgesellschaft mbH, GVA Gesellschaft zur Verwertung von Abfällen im Kreis Minden-Lübbecke mbH, Mindener Kreisbahnen GmbH, MKB MühlenkreisBus GmbH, Mühlenkreiskliniken AöR, Auguste Viktoria Klinik GmbH, Mühlenkreis Service GmbH, MVZ Mühlenkreiskliniken GmbH, ZV Planungsverband Klinikum Minden, Besucher-Bergwerk Kleinenbremen GmbH
Für 2020 lagen zum Prüfungszeitpunkt noch nicht alle relevanten Jahresabschlüsse der Mehrheitsbeteiligungen vor

Tabelle 9: Schulden Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	48,45	46,21	41,30	41,96	39,20	49,05
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00	13,14	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleich-kommen	3,10	2,90	2,55	2,19	1,92	1,65
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0,88	0,87	1,72	1,74	4,06	1,25
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,39	2,94	1,37	2,94	0,91	2,14
Sonstige Verbindlichkeiten	3,33	3,28	7,41	14,17	5,45	4,33
Erhaltene Anzahlungen	3,36	6,60	6,82	11,03	17,51	61,56
Verbindlichkeiten	**59,51**	**62,79**	**61,17**	**74,04**	**82,20**	**120**
Rückstellungen	155	151	155	168	173	184
Sonderposten für den Gebührenausgleich	0,78	0,41	0,00	0,00	0,00	0,00
Schulden	**215**	**214**	**216**	**242**	**255**	**304**
Forderungen	19,89	23,70	25,12	35,95	35,65	43,00
Liquide Mittel	5,96	5,56	4,88	1,03	0,00	3,98
Effektive Schulden	**189**	**185**	**186**	**205**	**219**	**257**
Ausleihungen	2,03	2,00	1,97	2,00	1,90	1,68
Wertpapiere des Anlagevermögens	4,45	11,25	14,72	20,59	28,63	35,10
Wertpapiere des Umlaufvermögens	4,40	10,04	15,04	17,04	7,04	0,04
Sonstige Vermögensgegenstände	6,99	3,16	2,18	1,58	9,40	54,83
Erweiterte Effektivverschuldung	**171**	**158**	**152**	**163**	**172**	**166**

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	8,85	12,10	1,96	-8,13	-0,94	9,97	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schlüsselzuweisungen	31,00	32,08	32,71	34,21	31,13	26,21	32,81	25,27	24,68	24,68	24,68
Allgemeine Kreisumlage	149	157	161	168	181	199	189	207	222	224	228
Sonderumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Standardbereinigung	**180**	**189**	**194**	**202**	**212**	**225**	**222**	**232**	**247**	**249**	**252**
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis - Wirkung kommunale Haushaltssteuerung	**-171**	**-177**	**-192**	**-211**	**-213**	**-228**	**-222**	**-232**	**-247**	**-249**	**-252**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-51,46	-52,90	-48,82	-62,32	-61,59	-46,97	-53,83	-56,10	-60,33	-61,89	-64,03
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-33,19	-35,38	-30,44	-35,52	-37,17	-42,02	-41,97	-46,20	-47,06	-48,12	-49,07
Jugendamtsumlage	31,09	33,44	33,18	34,01	35,37	38,79	39,95	44,11	45,12	46,17	47,09
Landschaftsumlage	68,08	72,75	77,98	78,68	78,88	84,11	85,98	93,34	101	101	100
Saldo aus Sozialleistungen	**-122**	**-128**	**-124**	**-143**	**-142**	**-134**	**-142**	**-152**	**-164**	**-165**	**-166**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen	**-49,31**	**-48,92**	**-68,00**	**-68,06**	**-70,79**	**-93,21**	**-80,21**	**-80,83**	**-83,10**	**-84,18**	**-86,10**
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis	0,00	-5,54	-21,10	-39,62	-42,10	-56,58	-51,09	-61,41	-75,73	-78,19	-81,47
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen	0,00	0,40	-18,68	-18,74	-21,48	-43,90	-30,89	-31,52	-33,79	-34,86	-36,78

Ist-Werte bis 2020, ab 2021 Plan-Daten

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Minden-Lübbecke 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 Minden-Lübbecke 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. Arbeiten zur Bestands- und Risikoanalyse sind begonnen worden. Zur Unterstützung dieser Arbeiten sollte der Kreis eine Vertragsdatenbank nutzen.

Derzeit ist keine Dienstanweisung zum Tax Compliance in Kraft. Der Kreis Minden-Lübbecke sollte verbindliche Regelungen, wie die geplante Tax Compliance-Richtlinie, etablieren und diese weiter ausbauen. Der Prozessablauf zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sollte skizziert und in die Tax Compliance-Richtlinie aufgenommen werden. Weitere Arbeitsprozesse zum TCMS sollten in die Praxis eingebunden werden. Von besonderer Bedeutung sind an dieser Stelle ein regelmäßiges Berichtswesen und die Dokumentation.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Minden-Lübbecke im Mai 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 Minden-Lübbecke 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 Minden-Lübbecke 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 Minden-Lübbecke bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Minden-Lübbecke zählen unter anderem der BgA Sportstätten (gewerbliche Vermietung) und der BgA Feinstaubplaketten (Verkauf von Feinstaubplaketten).

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

- Die mündlich vereinbarte Zeit- und Projektplanung sieht die Einrichtung eines TCMS bis zum 01. Januar 2023 vor. Die Einhaltung des Zeitplans ist durch die bereits ergriffenen und vorbereiteten Maßnahmen realistisch.

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.

Nach der Zeit- und Projektplanung des **Kreises Minden-Lübbecke** wird die Einrichtung eines TCMS bis zum 01. Januar 2023 erfolgen. Der Prozess zur Einrichtung des TCMS ist vor gut drei Jahren begonnen worden. Das Projekt ist nun weitestgehend abgeschlossen. Der Abschluss der Bestands- und Risikoanalyse und der Erlass der Tax Compliance-Richtlinie mit ihren Anlagen stehen noch aus.

Die anfangs aufgestellte schriftliche Zeit- und Projektplanung wurde bereits durch die erste Verlängerung der Übergangsregelung zur Umsetzung des § 2b UStG überholt. Eine aktualisierte schriftliche Planung ist nicht aufgestellt worden. Die derzeitige Zeit- und Projektplanung basiert auf mündlicher Abstimmung. Die Planung ist denjenigen bekannt, die am Projekt mitarbeiten.

Im Zuge der erforderlichen Aktualisierung der Zeit- und Projektplanungen sollten diese neben den am Projekt Beteiligten auch dem Verwaltungsvorstand bekannt gemacht werden.

2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

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

➔ Die Entwurfsfassung der Tax Compliance-Richtlinie beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten.

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 Minden-Lübbecke** hat einen Entwurf einer Tax Compliance-Richtlinie erstellt. Der Entwurf hat den Stand 31. Dezember 2021. Als Anlage sind der Richtlinie unter anderem das Dokument „Steuerliche Definitionen und Erläuterungen für den Kreis Minden-Lübbecke“ und eine Risiko-Kontroll-Matrix beigefügt. Ein Entwurf der Richtlinie wurde im September 2021 im Finanzausschuss vorgestellt. Der Kreis plant dem Finanzausschuss die finale Fassung der Richtlinie noch in 2022 zur Kenntnis zu bringen.

In der Richtlinie sind zwei wesentliche Funktionen zum TCMS beschrieben. Das ist zum einen die Funktion des Tax Compliance-Beauftragten, die auf den Kämmerer übertragen wird, und die Funktion des beauftragten Mitarbeiters, die auf den Steuersachbearbeiter übertragen wird.

- Der **Tax Compliance-Beauftragte** ist beim Kreis Minden-Lübbecke für die organisatorischen Strukturen und für die Einhaltung der steuerlichen Regelungen zuständig. Er trägt Verantwortung für die Implementierung, die Dokumentation, die Überwachung und Weiterentwicklung des TCMS.

- Der **beauftragte Mitarbeiter** ist für den Aufbau, die Weiterentwicklung und die Pflege des TCMS zuständig. Das beinhaltet insbesondere die Pflege der Risiko-Kontroll-Matrix und Entwicklung von Tax Compliance-Maßnahmen (Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen). Die Bestandsanalyse ist ebenfalls federführend vom beauftragten Mitarbeiter bzw. Steuersachbearbeiter durchgeführt worden. Zusätzlich berät er den Tax Compliance-Beauftragten in steuerlichen Angelegenheiten und ist zentraler Ansprechpartner für Fragen in Zusammenhang mit dem TCMS. Er erhält Aufgaben im Rahmen der Informations- und Kontrollpflichten.

In den Fachgebieten werden die steuerlichen Aufgaben von den jeweiligen Haushaltssachbearbeiterinnen und Haushaltssachbearbeitern übernommen. Abhängig von der Größe der Fachämter sind im Dienstleitungsverzeichnis des Kreises Vertretungen festgeschrieben. Der Richtlinienentwurf greift die Funktion bzw. die Aufgaben der Haushaltssachbearbeiter und Haushaltssachbearbeiterinnen nicht auf. Im Rahmen des TCMS kommt der Kommunikation und Aufgabenerledigung (Schnittstellenaufgaben) in den Fachämtern eine wichtige Bedeutung zu. Die Risiko-Kontroll-Matrix unterstützt bei den Schnittstellenaufgaben. Sie dient den Beschäftigten, insbesondere den Haushaltssachbearbeiterinnen und Haushaltssachbearbeitern des Kreises Minden-Lübbecke, als Leitfaden bei der Umsetzung steuerlicher Vorgaben im Tagesgeschäft.

Diesbezüglich hat die gpaNRW empfohlen, dass der Kreis Minden-Lübbecke die Einbindung der geplanten Regelungen in die Praxis konsequent verfolgen sollte. Dafür ist empfohlen worden, dass der Kreis die Regelungen der Tax Compliance-Richtlinie konkretisiert. Beispielhaft genannt worden sind die genaue Benennung der Schnittstellenaufgaben und entsprechenden Zuständigkeiten sowie die personengenaue Benennung von Vertretungen.

Diese Empfehlung hat der Kreis nach eigener Aussage durch die Veröffentlichung des Dienstleistungsverzeichnisses im Intranet des Kreises bereits umgesetzt. Das Dienstleistungsverzeichnis enthält nach Aussage des Kreises konkrete Aufgabenbeschreibungen der Mitarbeitenden.

Der Steuersachbearbeiter bringt durch sein Studium Qualifikationen im Steuerrecht mit, sodass das benötigte Fachwissen für steuerrechtliche Beurteilungen von Sachverhalten vorgehalten wird. Die Einschaltung externer Dienstleister ist künftig bei speziellen steuerrechtlichen Fragestellungen vorgesehen. Die Leiterin der Kämmerei entscheidet zusammen mit dem Steuersachbearbeiter über die Notwendigkeit, externe Hilfe in Anspruch zu nehmen. Hierdurch wird sichergestellt, dass die notwendigen steuerrechtlichen Beurteilungen mit ausreichendem steuerlichen Fachwissen erfolgen.

Für die Vertretung und Unterstützung des Steuersachbearbeiters ist derzeit eine Stelle beim Kreis ausgeschrieben. Im Fall der Stellenbesetzung soll ein vollumfänglicher Wissenstransfer zwischen der Steuersachbearbeitung und Vertretung erfolgen.

Die Qualifizierung der Haushaltssachbearbeiterinnen und Haushaltssachbearbeiter zu allgemeinen Steuerthemen erfolgt durch den Steuersachbearbeiter bei Bedarf. Beispielsweise wurde eine Schulung zum Thema „Erstellung von Rechnungen“ für die damit betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchgeführt.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

→ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig begonnen. Die Analysen sind noch nicht vollständig abgeschlossen.

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 Minden-Lübbecke** hat im Jahr 2019 eine erstmalige Bestandsanalyse durchgeführt. Sie wurde in 2021 überarbeitet und aktualisiert. Für einige Fachämter ist die Analyse noch nicht vollständig abgeschlossen.

Die Bestandsanalyse erfolgte in folgenden Schritten:

- Die Fachämter sind in einer Auftaktveranstaltung durch eine Steuerberatungsgesellschaft zur Neuregelung des § 2b UStG informiert worden.
- Im Anschluss hat die Kämmerei sämtliche Ertrags- und Aufwandskonten auf steuerliche Relevanz geprüft. Die Ergebnisse dieser Vorprüfung sind mit den Fachämtern in Interviews besprochen und gegebenenfalls ergänzt worden.
- Soweit steuerlich relevante Sachverhalte ermittelt worden sind, hat die Kämmerei diese in einem Vermerk für das Fachamt erläutert. Der Vermerk enthält Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den steuerlichen Sachverhalten.

Eine Überprüfung von Verträgen ist im Rahmen der Bestandsanalyse nicht erfolgt. Nur durch die Prüfung sämtlicher Verträge des Kreises kann von einer vollständigen Überprüfung aller Sachverhalte ausgegangen werden. Die Überprüfung lediglich der Ertragspositionen birgt das Risiko, dass 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.

Derzeit gibt es kein zentrales Vertragsmanagement beim Kreis Minden-Lübbecke. Der Kreis plant jedoch, ein Vertragsmanagement mit einer zentralen Vertragsdatenbank einzuführen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte bei der Bestandsanalyse sicherstellen, dass sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis die Einführung eines Vertragsmanagements vorantreiben.

Risikoanalyse

Der Kreis Minden-Lübbecke hat parallel zur Bestandsanalyse eine Risikoanalyse durchgeführt. Dazu wurden die Erkenntnisse aus der Bestandsanalyse, welche in Vermerken für die Fachämter zusammengestellt worden sind, auf steuerliche Risiken hin überprüft. Erkannte Risiken sind in einer Risiko-Kontroll-Matrix zusammengestellt worden. Durch dieses Vorgehen können spezifische Risiken des Kreises Minden-Lübbecke erkannt werden. Zu den Risiken sind Maßnahmen zur Minimierung oder Vermeidung erarbeitet worden. Teilweise wurden konkrete Handlungsanweisungen erarbeitet, z.B. eine Hausverfügung zum Thema „Einkauf via AMAZON“ oder eine Buchungsanleitung zum Thema „Einkauf von Waren im EU-Ausland“.

Fortschreibung

Die aktualisierte Bestandsanalyse des Kreises Minden Lübbecke aus dem Jahr 2021 ist fortgeschrieben worden. Dies ist hauptsächlich dadurch erfolgt, dass Buchungen auf neu angelegten Konten auf steuerliche Relevanz überprüft wurden. Im Entwurf der Tax Compliance-Richtlinie

des Kreises Minden-Lübbecke ist vorgesehen, dass steuerlich relevante Sachverhalte, die nicht über die interne Buchführung erfasst werden, selbständig, zeitnah und in geeigneter Form (z.B. Kopien von Steuerbescheiden) an die Steuersachbearbeitung gemeldet werden. Nur wenn steuerlich relevante Sachverhalte und Verträge frühzeitig bekannt sind und analysiert werden können, kann die rechtzeitige Erfüllung steuerlicher Pflichten sichergestellt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte verbindlich regeln, dass neue Sachverhalte bereits im Planungsstadium und Verträge im Entwurfsstadium zur steuerrechtlichen Überprüfung gemeldet werden.

Im Anschluss an die Fortschreibung der Bestandsanalyse ist, falls dies erforderlich gewesen ist, eine Anpassung der Risikoanalyse erfolgt. Der Entwurf der Tax Compliance-Richtlinie sieht vor, dass die Identifikation von steuerlichen Risiken als fortlaufender Prozess beim Kreis Minden-Lübbecke implementiert wird.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

➔ **Feststellung**
Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Minden-Lübbecke sind 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 Minden-Lübbecke** beabsichtigt, umfangreiche Kommunikationsprozesse einzurichten. Im Entwurf der Tax Compliance-Richtlinie sind die Prozesse weitestgehend verschriftlicht.

Der Kreis hat die Entstehung einer Tax Compliance Kultur gefördert. Dazu hat er eine Auftaktveranstaltung zur Neuregelung des § 2b UStG, an der die Amtsleitungen und Arbeitsgruppenleitungen der Fachämter teilgenommen haben, durchgeführt. Im September 2021 wurde im Finanzausschuss über das Thema Tax Compliance und den Entwurf der Tax Compliance-Richtlinie des Kreises berichtet.

Der Kreis plant die systematische und regelmäßige Fortbildung des Steuersachbearbeiters bzw. beauftragten Mitarbeiters. Dies ist in der Tax Compliance-Richtlinie festgeschrieben. Der Kreis plant die Fortbildung der Kämmereileitung und Arbeitsgruppenleitung der Kämmerei durch den Steuersachbearbeiter. Bei Stellenwechseln wird ein Wissenstransfer im Rahmen der Einarbeitung erfolgen. Schulungen für das gesamte Haus bzw. die Haushaltssachbearbeiterinnen und Haushaltssachbearbeiter zu allgemeinen Steuerthemen erfolgen durch den Steuersachbearbeiter bei Bedarf. Da insbesondere die Haushaltssachbearbeiter und –sachbearbeiterinnen steuerrelevante Sachverhalte erkennen müssen, sind regelmäßige Schulungen erforderlich.

Die gpaNRW hat dem Kreis Minden-Lübbecke empfohlen, eine Fortbildungspflicht oder ein verbindliches Fortbildungskonzept zu etablieren. Ergänzend hat die gpaNRW empfohlen, die Durchführung der Fortbildungen und die Teilnehmenden zu dokumentieren.

Dieser Empfehlung ist der Kreis Minden-Lübbecke bereits gefolgt. Nach Aussage des Kreises ist eine Fortbildungspflicht in der Tax Compliance-Richtlinie verankert worden.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Minden-Lübbecke Newsletter verschiedener Organisationen, z.B. des Bundesfinanzministeriums, des Landkreistags NRW und verschiedener Beratungsgesellschaften. Soweit Informationen aus den Newslettern für Fachgebiete des Kreises Minden-Lübbecke relevant sind, werden diese digital abgelegt. Nach dem Entwurf der Tax Compliance-Richtlinie unterrichtet der Steuersachbearbeiter als beauftragter Mitarbeiter die Organisationseinheiten unverzüglich über die Änderungen im Steuerrecht. Es ist geplant, dass dies durch Veröffentlichungen im Intranet des Kreises erfolgt.

Nach dem Richtlinienentwurf berichtet der beauftragte Mitarbeiter dem Tax Compliance-Beauftragten regelmäßig über den Fortgang des TCMS, seine Verankerung im Haus, die Einhaltung der Regelungen und Maßnahmen sowie über ggf. festgestellte Verstöße. Dieses regelmäßige Berichtswesen ist derzeit noch nicht in die Praxis umgesetzt worden. Aktuell werden dringende Themen des TCMS lediglich bei Bedarf in den regelmäßigen Austauschterminen zwischen dem Kämmerer, der Kämmereileiterin und dem Arbeitsgruppenleiter mündlich kommuniziert.

Die Richtlinie sieht vor, dass regelmäßige Berichte an den Landrat durch den Tax Compliance-Beauftragten erfolgen. Der Kreis plant mindestens einmal jährlich über die Umsetzung der Tax Compliance-Richtlinie sowie in Fällen von besonderer Bedeutung unverzüglich zu berichten.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke sollte das Berichtswesen wie geplant einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden. Sie sollten zu Dokumentationszwecken schriftlich erfolgen.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ **Feststellung**
Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind 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 Minden-Lübbecke** erfasst steuerliche Sachverhalte auf speziell dafür vorgesehenen Konten. Die in den Konten eingerichteten Steuerschlüssel, z.B. Umsatzsteuer 19 Prozent, werden bei Erstellung der Buchungsanordnung durch die Fachämter ausgewählt. Die Kämmerei hat eine Kurzanleitung zur Verwendung der Steuerschlüssel für die Fachämter erstellt. Im Tagesgeschäft werden die steuerlichen Auswirkungen von Buchungsbelegen, z.B. Rechnungen, durch die zuständige Sachbearbeitung des jeweiligen Fachamtes eingeschätzt.

Anhand der verwendeten Steuerschlüssel können Auswertungen aus der Finanzsoftware generiert werden, welche für die Erstellung der Steuervoranmeldungen und –erklärungen genutzt werden. Eine Überprüfung der Zahlen in der Auswertung erfolgt durch die Steuersachbearbeitung, wenn sich Unklarheiten, z.B. ungewöhnlich hohe Vorsteuerbeträge, ergeben. Zusätzlich erfolgen stichprobenhafte Kontrollen zu Spezialfällen, beispielsweise Fälle des innergemeinschaftlichen Erwerbs. Die Zahlen aus der Auswertung werden schließlich an das Finanzamt übermittelt. Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind nicht verschriftlicht.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen detailliert festschreiben. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Tax Compliance-Richtlinie aufgenommen werden. Der Kreis sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt.

Die Umsatzsteuerjahreserklärung wird durch Mitzeichnung des Arbeitsgruppenleiters und der Kämmereileiterin sowie durch Unterschrift des Kämmerers freigegeben.

2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

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

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

- Der Kreis Minden-Lübbecke plant eine sorgfältige Überwachung und Verbesserung des TCMS.

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.

Nach dem Entwurf der Tax Compliance-Richtlinie des **Kreises Minden-Lübbecke** überwacht der beauftragte Mitarbeiter die Einhaltung der Regelungen und Maßnahmen zum TCMS. Um organisatorische Maßnahmen zu überprüfen, sieht die Richtlinie Verprobungen, Plausibilitätsprüfungen und die stichprobenhafte Prüfung einzelner Geschäftsvorfälle vor. Nach Auskunft des Kreises ist angedacht, insbesondere die in der Risikomatrix aufgeführten Handlungsanweisungen zu kontrollieren und die Ergebnisse in einer Excel-Tabelle zu dokumentieren. Zum Umfang und der genaueren Ausgestaltung der Kontrollen hat der Kreis noch keine Planungen. Der Richtlinienentwurf sieht vor, dass der beauftragte Mitarbeiter dem TCMS-Beauftragten über die Einhaltung und ggf. festgestellte Verstöße berichtet.

Der Entwurf der Tax Compliance-Richtlinie greift das Thema Weiterentwicklung des TCMS auf. Es ist die Notwendigkeit beschrieben, steuerrelevante Prozesse regelmäßig zu analysieren und gegebenenfalls zu überarbeiten, um auf Änderungen steuerlicher Vorschriften und Verfahren reagieren zu können. Die Richtlinie sieht auch die Dokumentation der Weiterentwicklung vor.

Im Entwurf der Tax Compliance-Richtlinie ist das TCMS als lernendes System beschrieben, das regelmäßig auf seine Wirksamkeit und Angemessenheit zu überprüfen und ggf. zeitnah zu ergänzen ist. Der Kreis Minden Lübbecke plant die regelmäßige Prüfung der Angemessenheit und Wirksamkeit des TCMS durch das Rechnungsprüfungsamt und hat diese Zuständigkeit in die Tax Compliance-Richtlinie aufgenommen.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Der Kreis Minden-Lübbecke hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig begonnen. Die Analysen sind noch nicht vollständig abgeschlossen.	89	E1.1	Der Kreis sollte bei der Bestandsanalyse sicherstellen, dass sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis die Einführung eines Vertragsmanagements vorantreiben.	90
			E1.2	Der Kreis sollte verbindlich regeln, dass neue Sachverhalte bereits im Planungsstadium und Verträge im Entwurfsstadium zur steuerrechtlichen Überprüfung gemeldet werden.	91
F2	Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Minden-Lübbecke sind gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.	91	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte das Berichtswesen wie geplant einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden. Sie sollten zu Dokumentationszwecken schriftlich erfolgen.	92
F3	Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind nicht verbindlich festgeschrieben.	93	E3	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen detailliert festschreiben. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Tax Compliance-Richtlinie aufgenommen werden. Der Kreis sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt.	93

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Minden-Lübbecke** 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 Minden-Lübbecke** ist Mitglied des Zweckverbandes „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz). Knapp die Hälfte der von der gpaNRW betrachteten IT-Gesamtkosten resultiert aus der Abnahme von Leistungen des krz. Daneben kauft der Kreis bei anderen Anbietern hinzu oder erbringt IT-Leistungen mit eigenem IT-Personal. Dieses hybride Betriebsmodell eröffnet dem Kreis insgesamt gute Möglichkeiten seine IT bedarfsgerecht zu steuern.

Im interkommunalen Vergleich sind die IT-Kosten beim Kreis Minden-Lübbecke hoch. Diese resultieren vor allem aus Sachkosten, die sich zum größten Teil aus der Abnahme von Leistungen beim krz ergeben. Unmittelbare Ansatzpunkte dafür, dass die Sachkosten der IT beim Kreis bedeutend reduziert werden könnten, ohne die Leistungsqualität zu beeinträchtigen, erkennt die gpaNRW jedoch nicht.

Bei der IT-Sicherheit kann sich der Kreis Minden-Lübbecke hauptsächlich bei organisatorischen und konzeptionellen Aspekten wie der Notfallvorsorge, der Personalsensibilisierung und dem Sicherheitsmanagement verbessern. Damit ordnet sich der Kreis derzeit noch im unteren Be-

reich ein. Allerdings wurden wichtige Initiativen zur Verbesserung der Situation mittlerweile angestoßen. Darüber hinaus profitiert der Kreis Minden-Lübbecke vom BSI-zertifizierten Rechenzentrumsbetrieb seines Hauptdienstleisters und dem gesamten Informationsverbund des krz und der Ostwestfalen-Lippe-IT (OWL-IT).

Positiv für die digitale und langfristige Transformation des Kreises Minden-Lübbecke ist, dass die Verwaltungsführung insgesamt gesehen bereits gute strategische Rahmenbedingungen geschaffen hat. Diese könnten allerdings noch politisch untermauert werden. Der Kreis befindet sich aber in der Umsetzung konkreter Maßnahmen und Projekte der Digitalisierung bereits auf einem guten Weg der Transformation. So erfüllt er die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat darüber hinaus auch die Initiative ergriffen, was beispielsweise ein übergreifendes Dokumenten-Managementsystem oder die elektronische Aktenführung angeht. Trotzdem bestehen noch vereinzelt Möglichkeiten sich weiter zu verbessern.

Wesentlich für eine nachhaltige und langfristig erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Hier kann der Kreis Minden-Lübbecke bereits ein gutes Gesamtergebnis vorweisen, trotz eines bisher eher sparsamen Personaleinsatzes.

Die Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke stellt die notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung und darüber hinaus sicher. Der Kreis hat einige Chancen über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. Trotzdem sollte er seine aktuellen Planungen zur Ausweitung der Massendatenanalyse weiterverfolgen und die fachliche Qualifikation für die Personalressourcen in der IT-Prüfung sicherstellen.

Die strategische Ausrichtung für die Digitalisierung in den Schulen des Kreises ist sehr gut. Allerdings zeigen sich noch Verbesserungsoptionen in der operativen Umsetzung.

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.

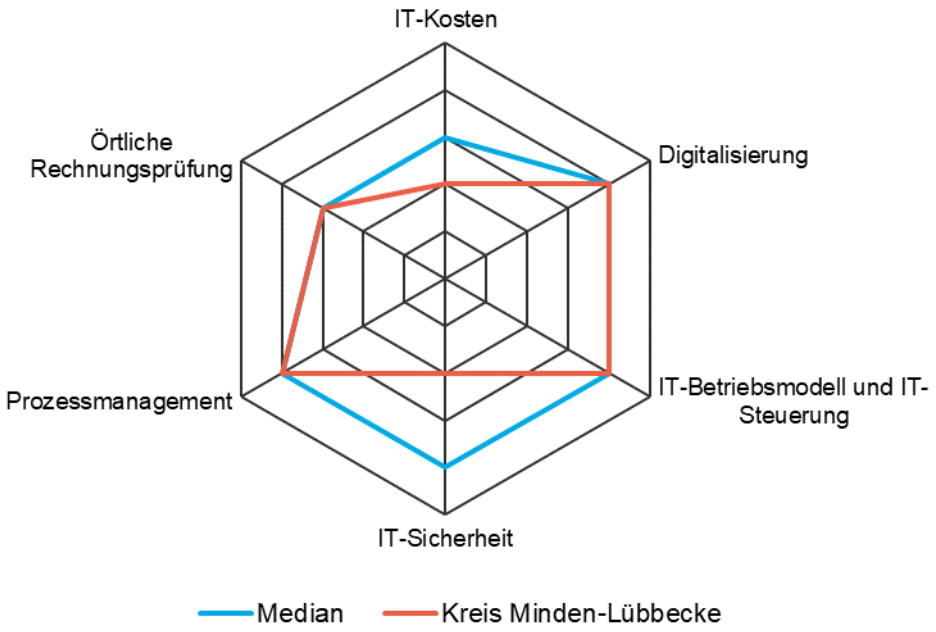
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **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 Minden-Lübbecke**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, den mindestens die Hälfte der Vergleichskreise erreichen.

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

IT-Profil im interkommunalen Vergleich



➔ Das IT-Profil des Kreises Minden-Lübbecke ist bis auf die Kosten und IT-Sicherheit durchschnittlich ausgeprägt.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre 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. Da-

mit 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**
Im Gegensatz zu seinen eigenverantwortlich bereitgestellten sowie anderweitig beschafften IT-Leistungen kann der Kreis Minden-Lübbecke auf die Leistungen des krz einen etwas eingeschränkten Einfluss ausüben. Die insgesamt guten Steuerungsmöglichkeiten innerhalb seines hybriden IT-Betriebsmodells schöpft der Kreis in der Praxis noch nicht voll aus.

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

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

Der **Kreis Minden-Lübbecke** ist Mitglied des Zweckverbandes „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz) und bezieht von dort insbesondere kommunale Fachanwendungen wie beispielsweise das Finanzwesen. Das krz sorgt zudem für die technische Anbindung an das Datennetz.

Im Hintergrund stellt der Zweckverband Ostwestfalen-Lippe-IT (OWL-IT) die nötige Infrastruktur. Der gemeinsame Zweckverband OWL-IT wurde in 2020 durch die Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Informations- und Datenverarbeitung Paderborn (GKD) sowie das krz gegründet, um zunächst Leistungen im technischen Bereich zu bündeln. Die beiden Verbandsmitglieder sind verpflichtet die Leistungen der OWL-IT abzunehmen.

Die weitere Zusammenarbeit zwischen den Zweckverbänden GKD und krz soll sich gemäß Satzung der OWL-IT in Stufen vollziehen. In der ersten Stufe bilden die beiden Dienstleister einen gemeinsamen Zweckverband, der intern Leistungen für seine Mitglieder im Bereich Rechenzentrum/Infrastruktur erbringt. In nachfolgenden Stufen werden weitere Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit geregelt.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT beim Kreis Minden-Lübbecke hängen damit einerseits von den Rahmenbedingungen ab, die sich durch die Mitgliedschaft im Zweckverband krz ergeben:

- Als Mitglied kann der Kreis Minden-Lübbecke seinen Hauptdienstleister krz über die zweckverbandstypische Gremienarbeit mitsteuern. Die Satzung sieht dazu mit der Verbandsversammlung und dem Verwaltungsrat entsprechend befugte Organe vor. Dabei besitzen, anders als bei anderen IT-Zweckverbänden, alle Verbandsmitglieder, unabhängig von der Größe oder dem Finanzierungsanteil, das gleiche Stimmrecht. Darüber hinaus ist der Kreis auch in weiteren Gremien des krz (Beirat, Fachausschüsse) sowie fachlichen Arbeitsgruppen vertreten. Er entscheidet daher die grundsätzliche Ausrichtung und das Leistungsportfolio des krz mit und verantwortet deshalb auch die daraus resultierenden Kosten.

- Der Kreis Minden-Lübbecke ist gemäß Satzung des krz langfristig in seinen Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt. Denn das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Verbandsversammlung. Das einzelne Verbandsmitglied könnte somit aus eigener Kraft nicht austreten. Allerdings kann der Kreis Minden-Lübbecke die satzungsmäßige Möglichkeit für sich nutzen auch außerhalb des Angebotes des krz Leistungen am Markt abzunehmen. Ein expliziter Abnahmezwang für die Leistungen des Zweckverbandes besteht somit nicht. In der Praxis ist es jedoch aufgrund technischer Gegebenheiten und Schnittstellen schwierig, insbesondere bei kommunalen Fachverfahren und aus sicherheitstechnischer Sicht, aus dem Portfolio des Zweckverbands auszuscheren. So bedürfen alternative Bereitstellungsformen mindestens einer Erörterung mit dem Zweckverband.

- Bei den meisten Kreisen, die operative IT-Leistungen von ihren Hauptdienstleistern in Form eines Zweckverbandes abnehmen, mangelt es an einer verursachungsgerechten Abrechnung. Die pauschale und einwohnerbezogene Abrechnung ist die Regel. Dies ist beim Hauptdienstleister des Kreises Minden-Lübbecke nicht der Fall. Die Verursachungsgerechtigkeit bezüglich der Abrechnung der Leistungen des krz ist verhältnismäßig groß. Leistungen werden größtenteils nicht mit einem pauschalen Abrechnungsschlüssel nach Einwohnern abgerechnet. Allerdings ist es, wie bei allen Mitgliedern von IT-Zweckverbänden in NRW auch, für den Kreis Minden-Lübbecke kaum möglich, einen Einblick in die Preiskalkulation zu bekommen. Trotzdem hat der Kreis damit grundsätzlich gute Möglichkeiten, sich über das Preis-Leistungs-Verhältnis selbst ein Urteil bilden zu können.

- Aktuell stimmen sich alle Kreise in der Region OWL sowie die kreisfreie Stadt Bielefeld zur zukünftigen strategischen Ausrichtung der hiesigen kommunalen Rechenzentren samt krz und OWL-IT ab. Demnach wurden gemeinsame Anforderungen formuliert, die gegenüber den betreffenden Dienstleistern in einem Positionspapier aus September 2022 bereits kommuniziert wurden. Neben grundsätzlichen Fragestellungen zur Organisation und Rechtsform stehen Aspekte der Steuerung, Verursachungsgerechtigkeit und Transparenz im Fokus. Die Ergebnisse dieses Prozesses bleiben abzuwarten. Es ist jedoch äußerst positiv, dass sich der Kreis Minden-Lübbecke bei diesem Thema einbringt. Denn es betrifft Aspekte, die landesweit auch für andere Mitglieder von kommunalen IT-Dienstleistern von großer Bedeutung sind.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Minden-Lübbecke sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Beteiligten in der Region OWL die strategische Weiterentwicklung des krz und der hiesigen kommunalen IT-Dienstleister konstruktiv beeinflussen.

Andererseits liegen beim Kreis Minden-Lübbecke viele operative IT-Aufgaben beim Amt 12 „Digitalisierung, Informationstechnik“ selbst. Das Amt ist dem Dezernat III des Kreiskämmerers organisatorisch zugeordnet, dem auch die Verantwortung für die IT-Steuerung obliegt.

Beispielhaft betrifft dies die Betreuung der Hard- und Software für die Ausstattung der Verwaltungsarbeitsplätze mit IT sowie sonstige kommunale Fachanwendungen. Hier greift der Kreis nach Bedarf auch auf Leistungen von weiteren externen IT-Dienstleistern zurück. Die Steuerungsmöglichkeiten hängen hier sehr von den internen Rahmenbedingungen beim Kreis Minden-Lübbecke ab. Dabei kann der Kreis Minden-Lübbecke für selbsterbrachte und anderweitig hinzugekaufte IT jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er zu welchen Konditionen von wem abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt er eine sehr große Flexibilität, um seine IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist der Kreis Minden-Lübbecke in der Lage, die IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen.

In der Praxis besteht für den Kreis Minden-Lübbecke allerdings noch Spielraum die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten innerhalb seines hybriden IT-Betriebsmodells besser auszuschöpfen:

- Eine formalisierte IT-Strategie besteht, wie bei vielen anderen Kreisen auch, noch nicht. Damit fehlt eine verbindliche und verlässliche Entscheidungsgrundlage für die operative Ebene. Ein tatsächlicher Abgleich der IT-Anforderungen der Ämter mit einer übergeordneten strategischen Ausrichtung kann deshalb nur teilweise erfolgen. Die Situation stellt damit hohe Anforderungen an alle Beteiligten, da Entscheidungen mit IT-Bezug stets neu mit übergeordneten Zielen des Kreises abgeglichen werden müssen. Eine aus der Digitalisierungsstrategie abgeleitete IT-Strategie kann demgegenüber im Arbeitsalltag entlasten. Zwar müssen die beim Kreis Minden-Lübbecke historisch gewachsenen und gelebten Strukturen nicht zwingend kritisch sein. Allerdings sind sie ohne IT-Strategie sehr personenabhängig und damit risikobehaftet.

- Dem für die IT zuständigen Kreiskämmerer stehen entscheidungsrelevante Kosteninformationen bereits zur Verfügung. Für Sicherheitsaspekte gilt dies noch eingeschränkt. Allerdings befindet sich ein IT-Sicherheitsmanagementsystem bereits im Aufbau. Hierdurch soll auch erreicht werden, dass das Berichtswesen um regelmäßige Informationen zu Sicherheitsrisiken erweitert wird.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine IT-Steuerung optimieren, insbesondere indem er eine IT-Strategie erarbeitet.

3.3.2 IT-Kosten

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

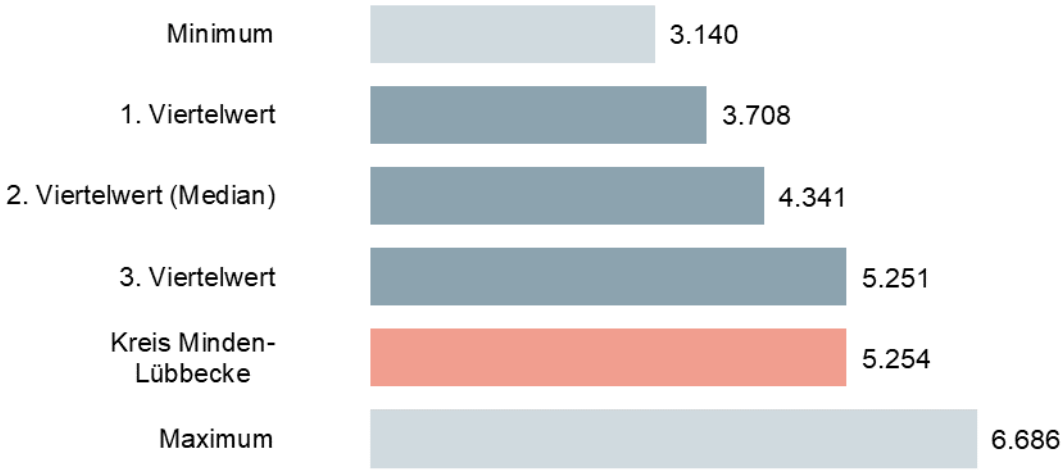
Feststellung

Die IT-Kosten beim Kreis Minden-Lübbecke sind hoch. Maßgeblichen Anteil daran haben die hohen Sachkosten, die vor allem aus der Abnahme von Leistungen des Hauptdienstleisters resultieren. Unmittelbare Ansatzpunkte dafür, dass die Sachkosten der IT beim Kreis bedeutend reduziert werden könnten, ohne die Leistungsqualität zu beeinträchtigen, erkennt die gpaNRW jedoch nicht.

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 Minden-Lübbecke** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

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



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

Die IT-Kosten des Kreis Minden-Lübbecke liegen auf einem hohen Niveau. Drei Viertel der Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

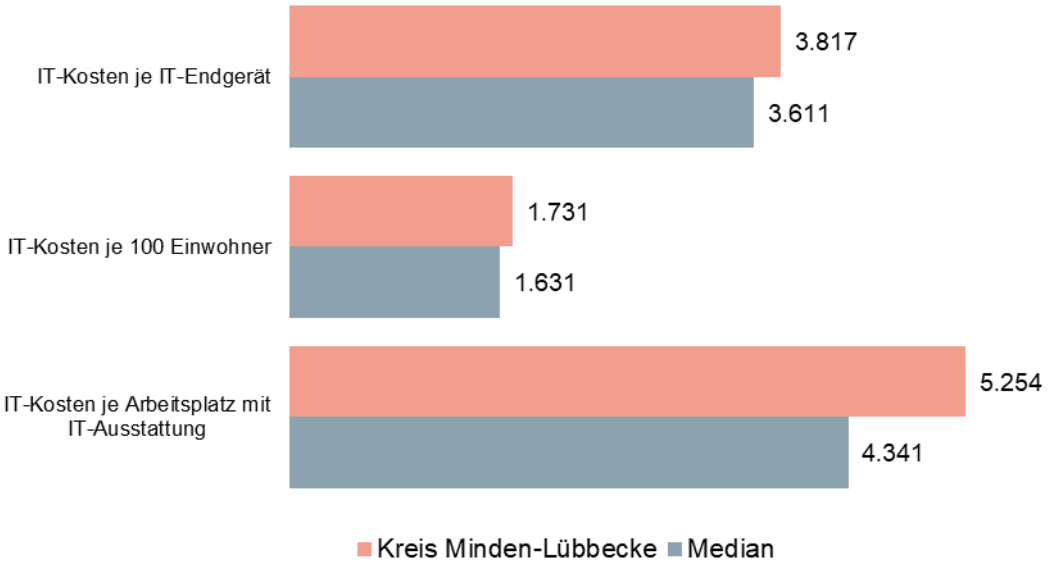
  Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität 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 Minden-Lübbecke weisen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung gegenüber dem Einwohnerbezug und je IT-Endgerät eine andere Tendenz auf. Es zeigt sich, dass die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung wesentlich höher ausfallen als bei den anderen beiden Bezugsgrößen. Dies ist darin begründet, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind:

- Der Kreis Minden-Lübbecke muss innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Minden-Lübbecke mit 32,96 unter dem Median. Dieser liegt bei 34,96 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohner.
- Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Minden-Lübbecke mehr IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kreise. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,38 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei geringerer Ausstattungsmenge an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung, wie beim Kreis Minden-Lübbecke, rein rechnerisch negativer aus.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Minden-Lübbecke	20,58	75,86	3,56
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

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

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

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

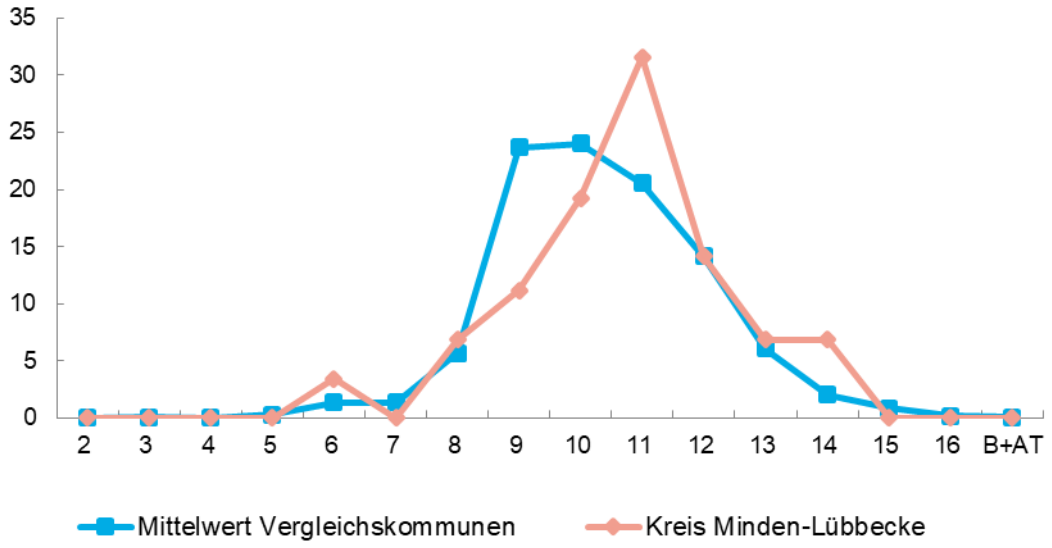
Kostenarten	Kreis Minden-Lübbecke	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	1.088	780	924	1.145	31
Sachkosten	4.010	2.793	3.214	3.994	31

Während die Personalkosten beim Kreis Minden-Lübbecke etwas über dem Median liegen, sind die Sachkosten höher als bei drei Viertel der geprüften Kreise.

Ob die Personalkosten beim Kreis Minden-Lübbecke angemessen sind hängt auch davon ab, ob sie durch die Zahl an Mitarbeitenden oder durch deren Vergütung bzw. Besoldung entstehen.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die Entgelt- und Besoldungsstruktur der IT-Mitarbeitenden des Kreises Minden-Lübbecke 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 als Indikator. Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Im IT-Besoldungs- und Entgeltniveau des Kreises Minden-Lübbecke fällt eine Konzentration in den Besoldungs- und Vergütungsgruppen E / A 11 auf. Daraus leitet die gpaNRW jedoch keine zu hohe Besoldung oder Vergütung ab.

Denn durch das herbeigeführte Besoldungs- und Vergütungsniveau hat der Kreis Minden-Lübbecke vergleichsweise bessere Rahmenbedingungen, was Mitarbeitergewinnung und -bindung in der IT angeht.

Die quantitative Personalausstattung des Kreises Minden-Lübbecke ist im interkommunalen Vergleich etwas erhöht aber unkritisch. So entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rein rechnerisch 75,72 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Diese Quote liegt unter dem Median mit 83,54 Arbeitsplätzen. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Kreises Minden-Lübbecke betreuen damit aktuell etwas weniger Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung als das IT-Personal in über der Hälfte der Vergleichskreise. Allerdings gilt dies nicht in Bezug auf die eingesetzten IT-Endgeräte. Hier betreut das IT-Personal mehr Geräte als beim überwiegenden Teil der anderen Kreise. Daraus leitet die gpaNRW ab, dass nicht zu viel Personal im Einsatz ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund weiter steigender Anforderungen an die IT, die sich aus der digitalen Transformation des Kreises Minden-Lübbecke ergeben. Ausreichende oder sogar redundante Personalkapazitäten können essentiell sein, um den operativen IT-Betrieb langfristig zu sichern.

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

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

3.3.2.1 IT-Grunddienste

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

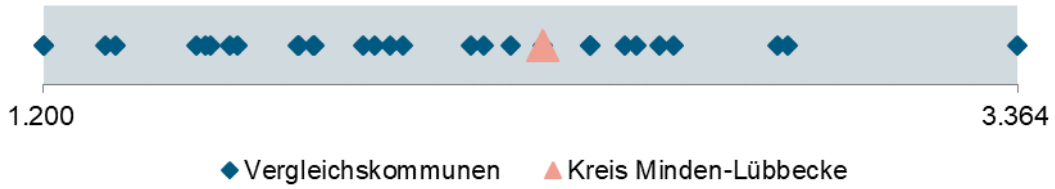
- IT-Standardarbeitsplätze,
- Telekommunikation,
- Drucken am Arbeitsplatz.

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

Die Kosten für die IT-Grunddienste des Kreises Minden-Lübbecke machen rund 44 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

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

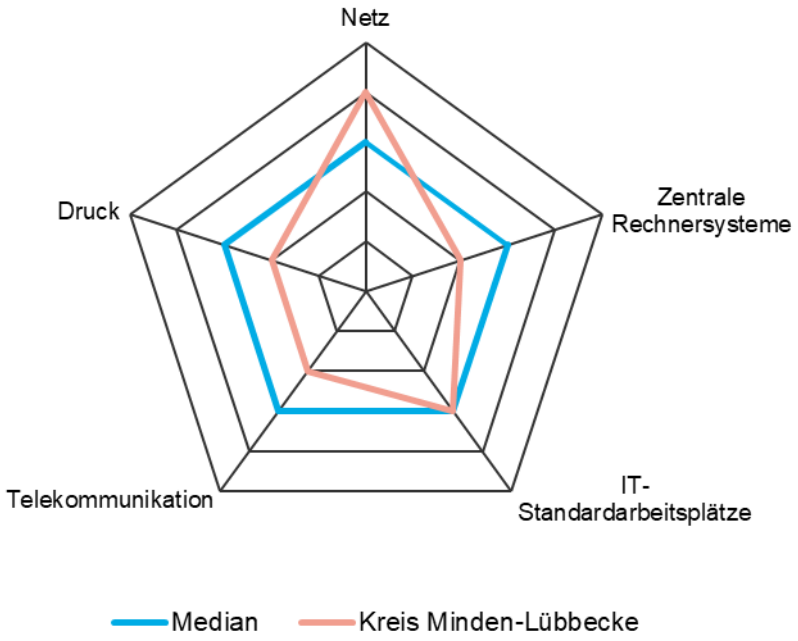
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste liegen im Kreis Minden-Lübbecke bei 2.309 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und damit über dem Median von 1.969 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

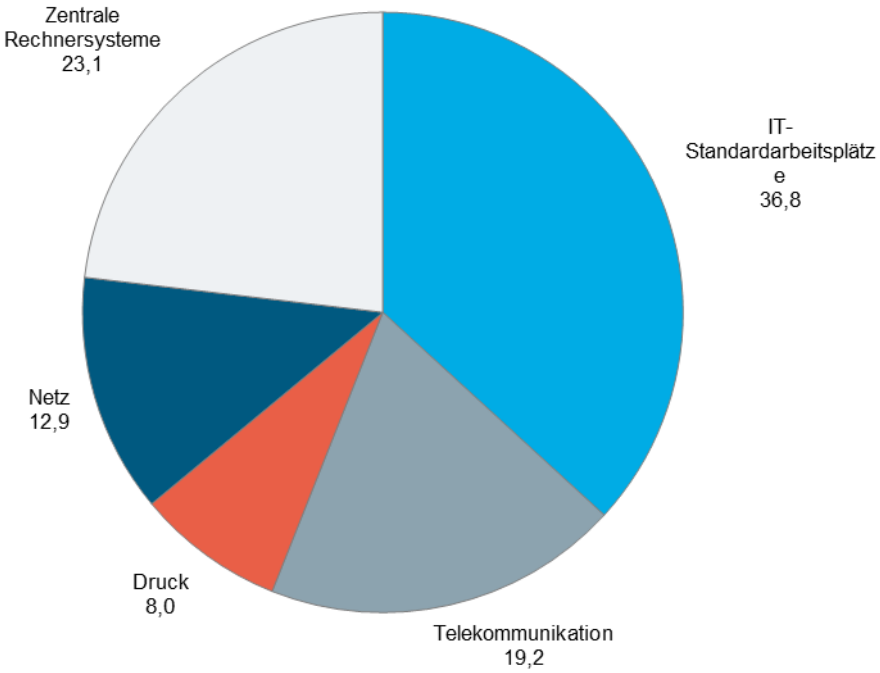
Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Kostensituation für den Kreis Minden-Lübbecke in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Die Lesart ist ebenso wie in Kapitel 3.3 dargestellt.

Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Die Kosten des Kreises Minden-Lübbecke sind überwiegend höher als der jeweilige Median. Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark der Einfluss der vorgenannten Leistungsfelder auf die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste des Kreises Minden-Lübbecke ist.

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Die belastenden Leistungsfelder Zentrale Rechnersysteme, Druck und Telekommunikation machen die Hälfte der Kosten für IT-Grunddienste aus. Hier resultieren kaum Kosten aus der Abnahme von Leistungen des Zweckverbands. Somit sind die Gründe für die Höhe der IT-Kosten beim Kreis Minden-Lübbecke selbst zu suchen:

- Der Kreis Minden-Lübbecke setzt je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung verhältnismäßig viele Endgeräte für die Telekommunikation ein. Die Zahl liegt im interkommunalen Vergleich weit über dem drittem Viertelwert. Laut eigenen Angaben des Kreises liegt dies auch daran, dass über die Notwendigkeit für die entsprechenden Bedarfe aus den Fachämtern nicht zentral entschieden wird.

- Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme resultieren auch aus Investitionen, die unter anderem aufgrund der Corona-Pandemie in die Serverinfrastruktur getätigt wurden. Allerdings konnten dadurch moderne Arbeitsmodelle wie das Arbeiten im Home-Office erst realisiert werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte zentral über dezentralen Bedarf an Telekommunikationsgeräten entscheiden.

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 Minden-Lübbecke machen einen Anteil von rund 56 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Die Fachanwendungskosten des Kreises Minden-Lübbecke betragen rund 2.945 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und liegen damit über dem Median von 2.329 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Unmittelbare Ansatzpunkte dafür, dass die Sachkosten der IT beim Kreis Minden-Lübbecke reduziert werden können, ohne die Leistungsqualität zu beeinträchtigen, erkennt die gpaNRW nicht.

Neben den eigenen Sach- und Personalkosten sind in den Kosten für Fachanwendungen beim Kreis Minden-Lübbecke überwiegend Anteile des krz enthalten. 81 Prozent der Sachkosten resultieren aus der Abnahme von krz-Leistungen. Somit sind die Gründe für die Höhe der Kosten insbesondere hier zu suchen. Dabei entfallen lediglich 15 Prozent der krz-Kosten beim Kreis Minden-Lübbecke auf nicht-verursachungsgerechte Umlagepositionen mit fixen Gemein- und Overheadkosten. Dies ist ein vergleichsweise geringer Anteil an umlagefinanzierten Leistungen im Vergleich zu den meisten Zweckverbänden in NRW.

Da der Zweckverband überwiegend verursachungsgerecht abrechnet, beeinflusst dies die Kennzahlen für den Kreis Minden-Lübbecke maßgeblich. Jede Mehrabnahme verursacht grundsätzlich entsprechende Mehrkosten. Allerdings wird dies von der gpaNRW keinesfalls kritisch gesehen. Im Gegenteil: Anders als bei überwiegend einwohnerbasierten Abrechnungsmodellen kann der Kreis mit diesem System die Mengen und damit die Kosten wesentlich besser steuern.

Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse des Kreises Minden-Lübbecke unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle jedoch nicht abschließend bewerten. Allerdings zeigt sich, dass der Kreis Minden-Lübbecke Leistungen des krz intensiv abnimmt. Der Gedanke der interkommunalen Zusammenarbeit und der Solidargemeinschaft wird durch den Kreis nach eigenen Angaben ganz bewusst verfolgt. So schert der Kreis möglichst nicht aus dem Produktportfolio des krz aus. Ein Hintergedanke ist nach eigenen Angaben auch, dass die Kreiskommunen so bestmöglich von Synergieeffekten des Zweckverbands profitieren können.

Die hohen Kosten sind deshalb nicht zwingend problematisch. Insbesondere dann, wenn sie einen entsprechenden Nutzen für die Fachaufgaben des Kreises Minden-Lübbecke bringen. Je

höher die Fachanwendungskosten allerdings ausfallen, desto größer ist der Bedarf, diesen Nutzen beispielsweise bei der IT-Sicherheit oder der Digitalisierung von Prozessen auch nachweisen zu können. Damit der Kreis Minden-Lübbecke diese Bewertung selbst vornehmen kann sind nähere Betrachtungen der Kernprozesse nötig. Und dies besonders unter Berücksichtigung der Kosteneffekte, die sich aus dem Einsatz von IT ergeben. Auf das Thema Prozessmanagement gehen wir weiter unten näher ein.

3.3.3 Digitalisierung

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

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

Ziel des EGovG NRW ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine **medienbruchfreie elektronische Kommunikation** zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

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

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

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

Zukunftsfähig sein bedeutet auch, dem **demografischen Wandel** so zu begegnen, dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt. Risiken für deren Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personal-

struktur). 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.

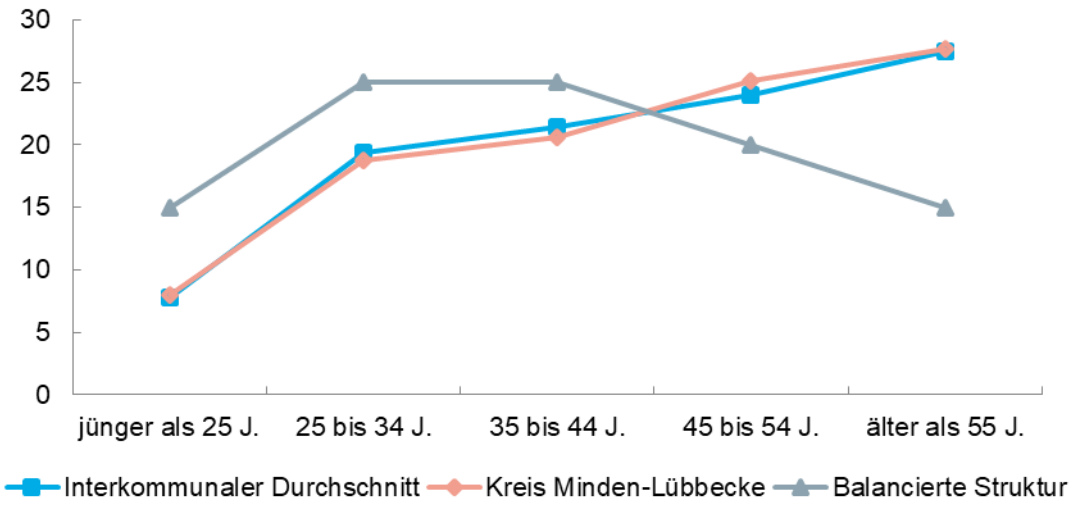
3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)[7] 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 Minden-Lübbecke** der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

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

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



Die Altersstruktur des Kreises Minden-Lübbecke entspricht weitestgehend dem interkommunalen Durchschnitt. Die Abweichung von der balancierten Altersstruktur ist jedoch deutlich erkennbar.

➔ Die Altersstruktur gibt dem Kreis Minden-Lübbecke einen weiteren Grund die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

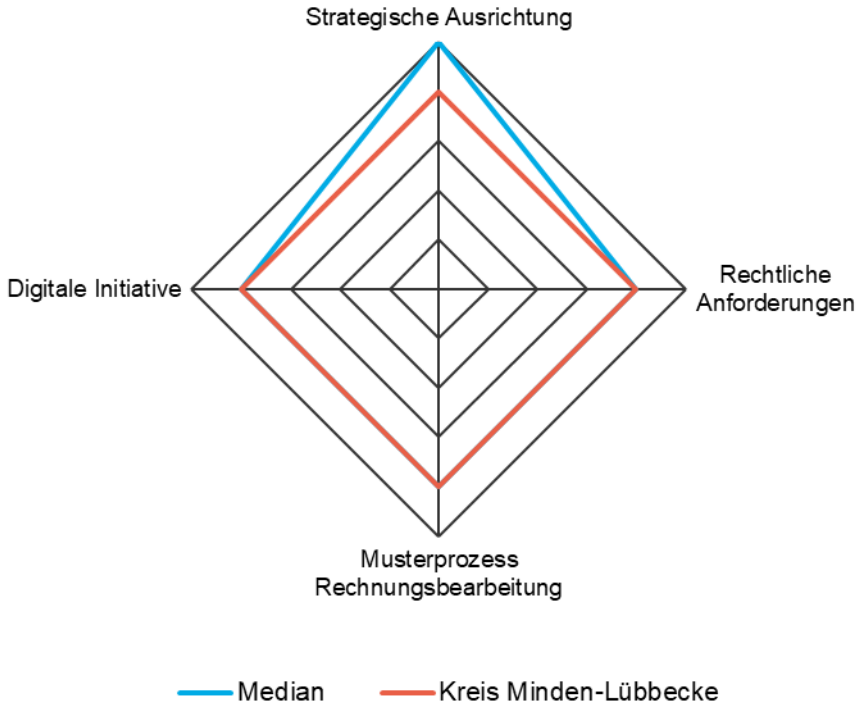
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

- **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 Minden-Lübbecke** in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie in Kapitel 3.3 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



- Der Gesamtfortschritt der digitalen Transformation des Kreises Minden-Lübbecke liegt insgesamt im Mittelfeld aller Kreise.

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**
  Der Kreis Minden-Lübbecke hat einen pragmatischen und guten Weg eingeschlagen, um die digitale Transformation der Verwaltung voranzutreiben. Chancen sieht die gpaNRW jedoch noch darin, dass die Verlässlichkeit für die Beteiligten in der Kreisverwaltung gesteigert werden kann, indem die Aufgabe der digitalen Transformation politisch untermauert wird.

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.*

Die Verantwortung für seine digitale Transformation ist beim **Kreis Minden-Lübbecke** im Dezernat III bei der Leitung des, in 2022 neu gegründeten, Amtes 12 organisatorisch verortet. Die dahinterstehende Funktion ist mit hinreichenden Weisungsrechten ausgestattet.

Der Kreis Minden-Lübbecke besitzt eine übergreifende interne Digitalisierungsstrategie für die Verwaltung beim Kreis Minden-Lübbecke. Die Digitalisierungsstrategie korrespondiert mit dem vom Kreistag in 2020 beschlossenen und übergeordneten Leitzielkatalog, der auf Initiative des Kreises und unter Beteiligung aller Kreiskommunen erarbeitet worden ist. Unter anderem sind strategische Festlegungen enthalten, wie der Kreis und die kreisangehörigen Kommunen in diesem Jahrzehnt mit den Chancen und Risiken der Digitalisierung umgehen wollen.

Allerdings ist die Digitalisierungsstrategie des Kreises noch nicht durch die Politik beschlossen worden. Ein separater Ausschuss für Digitalisierung existiert nicht. Die Aspekte der Digitalisierung werden aktuell im Personalausschuss behandelt. Zudem wurde ein Arbeitskreis einberufen, der Aspekte der Digitalisierung nun stärker in die Politik des Kreises Minden-Lübbecke tragen soll.

Trotzdem dient die, mithilfe eines externen Unternehmens, in 2020 aufgestellte „Digitalisierungsstrategie 2025 für die Kreisverwaltung Minden-Lübbecke“ als wichtige Orientierung bei der Planung und Umsetzung entsprechender Digitalisierungsmaßnahmen. Damit besitzt der Kreis Minden-Lübbecke Teilelemente eines Fahrplans im Sinne einer „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung. Es wurden beispielsweise intern-verbindliche Festlegungen getroffen, welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden sollen. Trotzdem fehlt die letztendliche Legitimation seitens der Politik. Damit mangelt es noch an Verlässlichkeit, was beispielsweise die zur Umsetzung nötigen Ressourcen anbelangt. Trotzdem bindet der Kreis Minden-Lübbecke seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereits jetzt möglichst frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation ein und stellt erforderliche Aus- und Fortbildungen sicher.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Strategie zur Digitalisierung der Verwaltung auch politisch absichern.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die OZG-Umsetzung bieten sich, wie bei allen Kreisen, Optimierungsmöglichkeiten.

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

- ***Elektronischer Zugang:** Ein Kreis sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.*
- ***De-Mail:** Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.*
- ***Online-Angebot:** Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil seiner Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.*
- ***E-Payment:** Ein Kreis sollte elektronische 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 Minden-Lübbecke** 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 Minden-Lübbecke	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
Roadmap OZG	teilweise erfüllt	9 von 31

Der Kreis Minden-Lübbecke erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, so dass 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 Minden-Lübbecke, ebenso wie bei den meisten Kreisen, in der Umsetzungsplanung des OZG und dem bislang resultierenden Onlineangebot.

Auch wenn die Frist des OZG zwischenzeitlich abgelaufen ist, besteht die Intention des Gesetzes weiter fort. Dies betrifft in erster Linie den Ausbau der online angebotenen Leistungen. Der

Kreis Minden-Lübbecke ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Absicht 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 Minden-Lübbecke besteht zum Großteil aus Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis derzeit noch oft darauf, elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Der Kreis Minden-Lübbecke weitet sein Angebot jedoch kontinuierlich aus. Er arbeitet derzeit gemeinsam mit seinem IT-Dienstleister daran, dessen Serviceportal verstärkt mit Services und Inhalten auszufüllen.

Um perspektivisch alle Verwaltungsleistungen digital bereitstellen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. 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 Minden-Lübbecke hat eine Übersicht über die relevanten OZG-Leistungen erstellt und diese für sich priorisiert. Eine konkrete Projektplanung mit zeitlichen Festlegungen und einer konkreten Ressourcenschätzung (auch zum Eigenanteil bei EfA-Leistungen) fehlt derzeit noch. Schwierigkeiten ergeben sich für den Kreis Minden-Lübbecke, wie für alle anderen Kreise auch, aus den unklaren Rahmenbedingungen für die Nachnutzung von EfA-Leistungen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte systematisch darauf hinarbeiten, dass er für wesentlich mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze für eine medienbruchfreie Weiterverarbeitung erhält.

3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

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

→ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke hat einen Prozess für die elektronikunterstützte Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert. Dieser bietet jedoch an einigen Stellen Verbesserungsoptionen.

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 Minden-Lübbecke** 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 Minden-Lübbecke	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	teilweise erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	teilweise erfüllt	18 von 31
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	22 von 30
Schnittstelle zum Bestellprozess	nicht erfüllt	2 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	24 von 31

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

Dies gilt teilweise auch für den Kreis Minden-Lübbecke. Zwar werden Eingangsrechnungen in Papierform grundsätzlich zu Beginn zentral eingescannt. Dies gilt jedoch nicht für dezentral eingehenden Rechnungen. Für eingehende PDF-Rechnungen ist die zentrale Scanstelle des Kreises dafür zuständig, dass diese aus dem „eRechnungsimport“ übernommen werden. Eine automatisierte Ergänzung des Kreditors durch die IBAN erfolgt allerdings noch nicht. Es bedarf eines manuellen Auswahlschrittes zur Übernahme des Kreditors inklusive IBAN. Auch die Möglichkeit, über eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung vorzunehmen, besteht beim Kreis Minden-Lübbecke noch nicht. Der Kreis könnte seinen Rechnungsbearbeitungsprozess optimieren, indem er den Bestellvorgang noch stärker mit der Rechnungsbearbeitung verknüpft. So könnte er auf Basis der reservierten Mittel Kontierungsinformationen wie beispielsweise das Produkt oder das Sachkonto in den Workflow übertragen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte den Anteil an Papierrechnungen weiter reduzieren und anhand der IBAN einen Kreditor automatisiert in den Rechnungsworkflow übernehmen können. Zudem sollten Bestellinformationen möglichst automatisiert in den Rechnungsworkflow einfließen.

3.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

- Der Kreis Minden-Lübbecke hat bereits, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, einige Bereiche seiner Verwaltung digitalisiert und ist damit auf einem guten Weg hin zu einer überwiegend medienbruchfreien Arbeit.

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

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

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

Nahezu alle Kreisverwaltungen haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und E-Akten im Einsatz. Auch der **Kreis Minden-Lübbecke** verfügt über ein DMS, welches bewusst vom Zweckverband krz abgenommen wird. Flankierend hierzu nutzt der Kreis in einigen Ämtern E-Akten-Funktionalitäten in den jeweiligen Fachverfahren. In den nächsten Jahren sollen diese planmäßig an eine übergreifende digitale Schriftgutverwaltung angebunden werden.

Außerdem bietet der Kreis Minden-Lübbecke bereits erste, wenn auch noch wenige, interne und externe Leistungen an, die völlig medienbruchfrei weiterverarbeitet werden können. Damit befindet sich der Kreis insgesamt gesehen derzeit im Mittelfeld der Kreise. Darüber hinaus ist jedoch erwähnenswert, dass der Kreis Minden-Lübbecke zu den wenigen Kreisen in NRW gehört, die die Möglichkeiten der digitalen Bauaufsicht mit elektronischem Antragsverfahren bereits weitestgehend ausschöpfen. Im Sozialhilfebereich ist zudem die durchgängige elektronische Aktenbearbeitung mit Schnittstelle zum Fachverfahren eingerichtet. Auch hier profitiert der Kreis sehr von der interkommunalen Zusammenarbeit innerhalb des Verbandsgebiets des krz.

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 Minden-Lübbecke hat bereits gute Rahmenbedingungen für ein systematisches Prozessmanagement, wenngleich an einigen Stellen konkrete Verbesserungen möglich sind. Allerdings fehlt es für eine noch konsequentere Umsetzung an zentralen Ressourcen.

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)[8] 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.*

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Minden-Lübbecke** 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 Minden-Lübbecke	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	teilweise erfüllt	6 von 31
Operative Vorgaben	erfüllt	14 von 31
Fachverfahren	erfüllt	29 von 31
Interne Vernetzung	erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	erfüllt	8 von 31
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	6 von 31

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

Beim Kreis Minden-Lübbecke sind die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements im Amt 10 verortet. Diese gibt die verwaltungsweiten Standards vor, begleitet die jeweiligen Projekte und führt die zentrale Qualitätssicherung durch. In den jeweiligen Ämtern verantworten Prozessverantwortliche die Modellierung aus der Perspektive des fachlichen Bezugs.

Der Kreis Minden-Lübbecke weiß um die Bedeutung des Prozessmanagements und nutzt die aktuelle Phase der gegenwärtigen gesetzgeberischen Unklarheiten beim OZG auch dazu, pragmatisch seine Abläufe zu optimieren, bevor diese digitalisiert werden. Die Vorgaben, welche Prozesse in welcher Reihenfolge und in welcher Tiefe zu betrachten sind, basieren dabei noch nicht auf einer verbindlichen Strategie. Trotzdem konnte Anfang 2023 die interne Prozessbibliothek des Kreises vervollständigt werden.

Eine Digitalisierung, die auf optimierten und technisch unterstützten Prozessen aufsetzt, ermöglicht auch dem Kreis Minden-Lübbecke, dass er seine Kernleistungen effektiver und effizienter erbringen kann. Damit kann er u.a. den Risiken begegnen, die sich aus dem demographischen Wandel und Fachkräftemangel ergeben.

Den erhofften und schwer messbaren verwaltungsübergreifenden Effekten stehen beim Kreis Minden-Lübbecke hohe IT-Kosten gegenüber, siehe oben im Kapitel „IT-Kosten“. Diese sollte der Kreis möglichst prozessbezogen rechtfertigen können. Allerdings stehen nach Angaben des Kreises zentral schätzungsweise eineinhalb Vollzeit-Stellen bereit, um die Fachbereiche zu unterstützen und mit diesen gemeinsam Prozessoptimierungen durchzuführen. Die meisten der geprüften Kreise, die ähnlich wenige zentrale Stellenanteile gemeldet haben, geben an, dass damit ein nachhaltiges Prozessmanagement erschwert wird. Dies trifft auch aus Sicht des Kreises Minden-Lübbecke zu.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine bisherige pragmatische Vorgehensweise in einer verbindlichen Strategie formalisieren. Zudem sollte er hinterfragen, ob die bisherigen Ressourcen ausreichen, um ein systematisches Prozessmanagement dauerhaft etablieren zu können.

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.

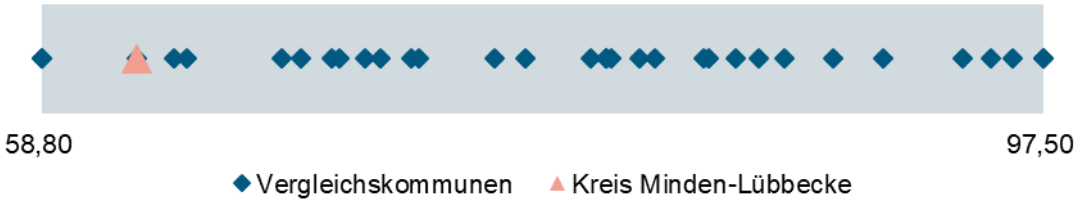
➔ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke kann sich insbesondere bei den organisatorischen und konzeptionellen Aspekten der IT-Sicherheit verbessern. Der Kreis hat dies bereits erkannt und die Initiative zur Verbesserung der Situation ergriffen.

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 Minden-Lübbecke** erfüllt sind.

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

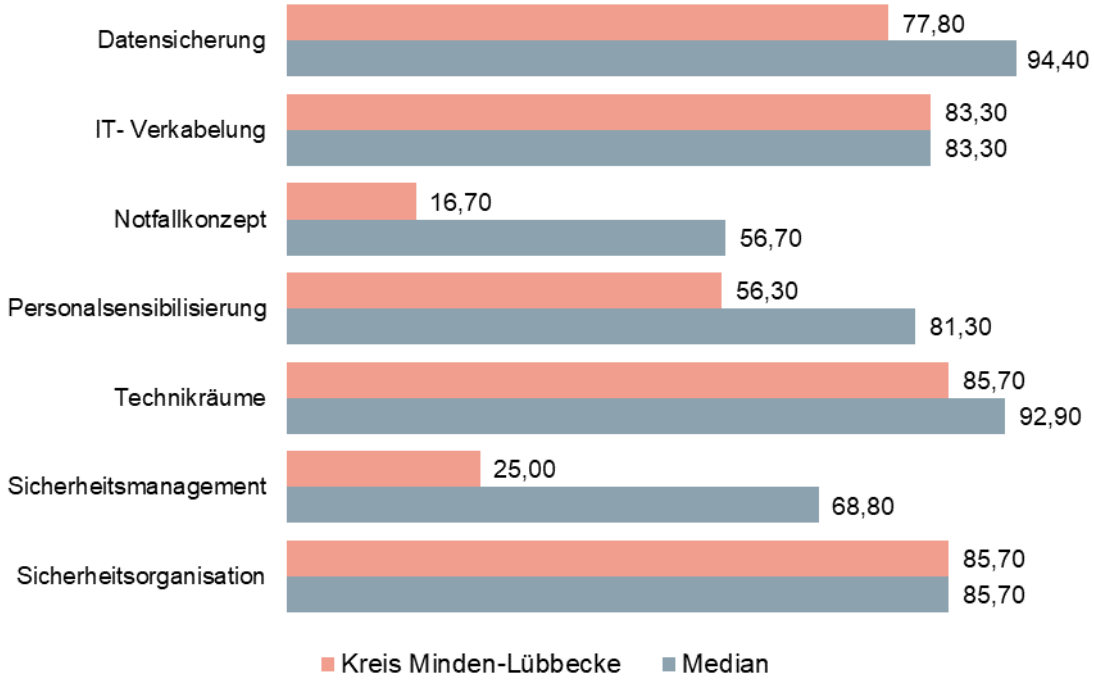
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Minden-Lübbecke im interkommunalen Vergleich eine Position im unteren Bereich ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 62,50 Prozent, der Median liegt bei 80,60 Prozent.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Kreis Minden-Lübbecke wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Das erreichte Sicherheitsniveau für den Kreis Minden-Lübbecke zeichnet sich maßgeblich durch eine relativ unauffällige technische Situation bei gleichzeitig vorhandenen organisatorischen und konzeptionellen Schwächen aus.

Die Erkenntnisse für den Kreis Minden-Lübbecke stellen auf den Zeitpunkt der Erhebung durch die gpaNRW ab und wurden der Verwaltung gegenüber bereits kommuniziert. Dies betrifft auch

konkrete Einzelpunkte, die aufgrund der Sicherheitsrelevanz nicht explizit in diesem Bericht der gpaNRW aufgeführt werden können.

Zwar wird das Sicherheitsniveau beim Kreis Minden-Lübbecke positiv dadurch beeinflusst, dass die Verwaltung durch die Auslagerung bestimmter IT-Systeme an das krz bzw. die OWL.IT von dort getroffenen und zertifizierten Sicherheitsmaßnahmen profitiert. Allerdings bestehen gerade bei der Verfügbarkeit eigener oder anderweitig hinzugekaufter Leistungen Risiken in der Notfallvorsorge, der Personalsensibilisierung und dem Sicherheitsmanagement. Beispielsweise fehlen bisher sowohl ein IT-Sicherheitskonzept als auch ein Handbuch für die Notfallvorsorge.

Allerdings konnten gemäß eigenen Angaben wichtige Initiativen zur Verbesserung der Situation mittlerweile angestoßen werden, z.B.:

- Eine Informationssicherheitsleitlinie soll zeitnah aufgestellt werden, ein IT-Sicherheitskoordinator des Kreises arbeitet hier eng mit dem Informationssicherheitsbeauftragten (ISB) des krz zusammen
- Eine systematische Berichterstattung mit Statusmeldungen zur IT-Sicherheit soll für die Entscheidungsträger aufgebaut werden
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Kreis sollen kurzfristig intensiver für die Cyber-Gefahren sensibilisiert werden

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine jüngsten Verbesserungsinitiativen konsequent fortführen und dabei besonderes Augenmerk auf die Notfallvorsorge, Personalsensibilisierung und das Sicherheitsmanagement richten.

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 Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke stellt die notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung und auch darüber hinaus sicher. Es bestehen einige Chancen über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT des Kreises beizutragen.

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.*

Der Kreis **Minden-Lübbecke** stellt die notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung sicher. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen geprüften Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Kreis Minden-Lübbecke diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Nein	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Ja	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	22 von 31
Anwendungslizenzen	Nein	9 von 31
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	Ja	13 von 31

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

Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung besteht vorrangig für die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung. Mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft hat der Gesetzgeber ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen soll und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduziert. Hierdurch wurde aber auch vom Gesetzgeber bekräftigt, dass es eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Dies umfasst zum einen die an die örtlichen Gegebenheiten vorgenommenen individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“). Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Der Kreis Minden-Lübbecke konnte in den letzten fünf Jahren zwar nicht alle Prüfaspekte, allerdings etwas mehr als die meisten der geprüften Kreise, aufgreifen und erreicht damit einen

Sachstand im oberen Mittelfeld der Kreise. Dabei gehen beim Kreis Minden-Lübbecke die geprüften Aspekte über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus.

IT-Prüfungen beim Kreis Minden-Lübbecke werden durch das Prüfungsamt indirekt über Verwaltungs- und Fachprüfungen durchgeführt. Das Prüfungsamt wird bei der Durchführung von IT-Prüfungen auch von seinem kommunalen IT-Dienstleister unterstützt. Durch eine Aufstockung der Vollzeitäquivalente in 2022 können IT-Prüfungen beim Kreis nunmehr intensiver wahrgenommen werden. Damit hat der Kreis Minden-Lübbecke mittlerweile personelle Rahmenbedingungen geschaffen, die beim überwiegenden Teil der Kreise so noch nicht bestehen. Diejenigen Kreise, die vergleichsweise noch mehr Stellenanteile für die IT-Prüfung als die meisten anderen vorweisen können, haben damit die Möglichkeit geschaffen, einen begleitend-beratenden Ansatz anstelle einer überwiegenden Prüfung in der Rückschau zu verfolgen. Dafür ist jedoch auch IT-Knowhow gefragt. Beim Kreis Minden-Lübbecke konnte die spezifische Aus- und Fortbildung bislang noch nicht systematisch durchgeführt werden.

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 auch beim Kreis Minden-Lübbecke 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 eher 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. Bei der Jahres- und Gesamtabschlussprüfung wird bereits ein Fachverfahren eingesetzt. Andere Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Kreis Minden-Lübbecke noch nicht mit Unterstützung einer Fachsoftware durch. Die Beschaffung eines Moduls für das vorhandene Fachverfahren zur Massendatenanalyse ist aber bereits in Planung.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Planungen zur Massendatenanalyse weiterverfolgen. Zudem sollte die fachliche Qualifikation für die Personalressourcen in der IT-Prüfung sichergestellt sein.

3.4 IT an Schulen

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

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

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den

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

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

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

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

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

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

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

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke hat bereits sehr gute strategische Grundlagen für die zielführende IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen allerdings in der Umsetzung konkreter Maßnahmen.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren:

- ***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 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 Minden-Lübbecke** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie in Kapitel 3.3. dargestellt.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022

- Die Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen beim Kreis Minden-Lübbecke zeigen Stärken auf strategischer sowie vereinzelt Schwächen auf operativer Ebene.

Strategische Grundlage für die Digitalisierung der Schulen des Kreises Minden-Lübbecke ist der schulübergreifende Medienentwicklungsplan.

In Bezug auf den Ressourcenüberblick besteht noch Optimierungsspielraum. Die Aufbereitung von entsprechenden Informationen ist mit höherem Aufwand verbunden.

Auch der Ausstattungsprozess kann optimiert werden. So ist der Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bereitstellung noch nicht einheitlich und verbindlich geregelt. Die Berufskollegs koordinieren und beschaffen größtenteils in Abstimmung mit dem Kreis als Schulträger im Rahmen ihres eigenen Sonderbudgets. Die Förderschulen sowie die Klinikschule werden jedoch direkt durch den Schulträger koordiniert und bewirtschaftet. Standards für eine möglichst homogene IT-Ausstattung wurden noch nicht definiert.

Der First-Level-Support wird bei den Berufskollegs von der jeweiligen Schule, der Second-Level-Support von der IT des Kreises innerhalb des Schulamts wahrgenommen. Für die Förderschulen und die Klinikschule wird der First-Level-Support jedoch größtenteils durch Personal des Schulträgers übernommen.

Der Kreis Minden-Lübbecke verfügt noch nicht über eine IT-Sicherheitsleitlinie oder ein IT-Sicherheitskonzept für seine Schulen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke sollte zusammen mit den Schulen gemeinsame Standards für die IT-Sicherheit setzen. Zudem sollte er einen schulübergreifenden Ressourcenüberblick realisieren, den Ausstattungsprozess optimieren und die Rollenverteilung vereinheitlichen.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Im Gegensatz zu seinen eigenverantwortlich bereitgestellten sowie anderweitig beschafften IT-Leistungen kann der Kreis Minden-Lübbecke auf die Leistungen des krz einen etwas eingeschränkten Einfluss ausüben. Die insgesamt guten Steuerungsmöglichkeiten innerhalb seines hybriden IT-Betriebsmodells schöpft der Kreis in der Praxis noch nicht voll aus.	100	E1.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Beteiligten in der Region OWL die strategische Weiterentwicklung des krz und der hiesigen kommunalen IT-Dienstleister konstruktiv beeinflussen.	101
			E1.2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine IT-Steuerung optimieren, insbesondere indem er eine IT-Strategie erarbeitet.	102
F2	Die IT-Kosten beim Kreis Minden-Lübbecke sind hoch. Maßgeblichen Anteil daran haben die hohen Sachkosten, die vor allem aus der Abnahme von Leistungen des Hauptdienstleisters resultieren. Unmittelbare Ansatzpunkte dafür, dass die Sachkosten der IT beim Kreis bedeutend reduziert werden könnten, ohne die Leistungsqualität zu beeinträchtigen, erkennt die gpaNRW jedoch nicht.	103	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte zentral über dezentralen Bedarf an Telekommunikationsgeräten entscheiden.	109
F3	Der Kreis Minden-Lübbecke hat einen pragmatischen und guten Weg eingeschlagen, um die digitale Transformation der Verwaltung voranzutreiben. Chancen sieht die gpaNRW jedoch noch darin, dass die Verlässlichkeit für die Beteiligten in der Kreisverwaltung gesteigert werden kann, indem die Aufgabe der digitalen Transformation politisch untermauert wird.	114	E3	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Strategie zur Digitalisierung der Verwaltung auch politisch absichern.	115
F4	Der Kreis Minden-Lübbecke kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die OZG-Umsetzung bieten sich, wie bei allen Kreisen, Optimierungsmöglichkeiten.	116	E4	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte systematisch darauf hinarbeiten, dass er für wesentlich mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze für eine medienbruchfreie Weiterverarbeitung erhält.	117

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Kreis Minden-Lübbecke hat einen Prozess für die elektronikunterstützte Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert. Dieser bietet jedoch an einigen Stellen Verbesserungsoptionen.	118	E5	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte den Anteil an Papierrechnungen weiter reduzieren und anhand der IBAN einen Kreditor automatisiert in den Rechnungsworkflow übernehmen können. Zudem sollten Bestellinformationen möglichst automatisiert in den Rechnungsworkflow einfließen.	119
F6	Der Kreis Minden-Lübbecke hat bereits gute Rahmenbedingungen für ein systematisches Prozessmanagement, wenngleich an einigen Stellen konkrete Verbesserungen möglich sind. Allerdings fehlt es für eine noch konsequentere Umsetzung an zentralen Ressourcen.	121	E6	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine bisherige pragmatische Vorgehensweise in einer verbindlichen Strategie formalisieren. Zudem sollte er hinterfragen, ob die bisherigen Ressourcen ausreichen, um ein systematisches Prozessmanagement dauerhaft etablieren zu können.	123
F7	Der Kreis Minden-Lübbecke kann sich insbesondere bei den organisatorischen und konzeptionellen Aspekten der IT-Sicherheit verbessern. Der Kreis hat dies bereits erkannt und die Initiative zur Verbesserung der Situation ergriffen.	123	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine jüngsten Verbesserungsinitiativen konsequent fortführen und dabei besonderes Augenmerk auf die Notfallvorsorge, Personalsensibilisierung und das Sicherheitsmanagement richten.	125
F8	Die Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke stellt die notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung und auch darüber hinaus sicher. Es bestehen einige Chancen über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT des Kreises beizutragen.	126	E8	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Planungen zur Massendatenanalyse weiterverfolgen. Zudem sollte die fachliche Qualifikation für die Personalressourcen in der IT-Prüfung sichergestellt sein.	128
IT an Schulen					
F9	Der Kreis Minden-Lübbecke hat bereits sehr gute strategische Grundlagen für die zielführende IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen allerdings in der Umsetzung konkreter Maßnahmen.	129	E9	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte zusammen mit den Schulen gemeinsame Standards für die IT-Sicherheit setzen. Zudem sollte er einen schulübergreifenden Ressourcenüberblick realisieren, den Ausstattungsprozess optimieren und die Rollenverteilung vereinheitlichen.	131

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Der Kreis Minden-Lübbecke weist im Jahr 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen einen **niedrigen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dieser wird durch eine niedrige Falldichte positiv beeinflusst. Bei den Aufwendungen je Hilfefall bildet der Kreis fast den Maximalwert ab. Auch bei den anderen Kennzahlen, differenziert nach Hilfearten betrachtet, positioniert sich der Kreis Minden-Lübbecke vergleichsweise ungünstig.

Im Kreis Minden-Lübbecke gibt es ein vielfältiges breit gefächertes Präventionsangebot. Ein Präventionskonzept mit einem koordinierten Zusammenspiel von verschiedenen Bereichen ist nicht vorhanden. Das Jugendamt hat eine klare **organisatorische Struktur** und nutzt in gutem Maße Synergien durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Die sozialräumliche Ausrichtung des ASD unterstützt den strategischen Ansatz. Die Eingliederungshilfe nach § 35a

SGB VIII bearbeitet das Jugendamt noch nicht spezialisiert. Die Aufgaben der Erziehungs- und Familienberatung erledigt ein eigenes Amt. Perspektivisch sollten die Aufgaben der Erziehungsberatung in das Jugendamt integriert werden. Der Kreis Minden-Lübbecke hat gute Grundlagen für das **Finanz- und Fachcontrolling** geschaffen. Das Berichtswesen kann durch eine Erweiterung um steuerungsrelevante Kennzahlen, Fachcontrolling-Kennzahlen sowie um Zielwerte noch ausgebaut werden. Dieses gilt auch für die Darstellung von Kennzahlen im Haushalt.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die **Prozesse, Abläufe und Standards** verbindlich in Arbeitsanweisungen geregelt. Die Prozesse und zu verwendenden Vordrucke sind in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Die Einführung einer vollständigen elektronischen Aktenführung ist in Vorbereitung.

Das Hilfeplanverfahren läuft beim Kreis Minden-Lübbecke nach einem **schlüssigen Verfahren** ab, das den von der gpaNRW formulierten Anforderungen gerecht wird. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist frühzeitig am Verfahren beteiligt. Zuständigkeiten und etwaige Kostenerstattungsansprüche prüft das Jugendamt rechtzeitig. Das **interne Kontrollsystem** kann noch verbessert werden.

Der Kreis Minden-Lübbecke verspürt den zunehmenden **Fachkräftemangel**. Der ASD und die WiJu sind auskömmlich ausgestattet. Für den ASD und PKD gibt es aktuelle Personalbemessungen. Kurzfristige Fluktuationen können durch Pufferstellen aufgefangen werden. Den Mitarbeitenden des ASD steht ein Einarbeitungskonzept zur Verfügung. Ein Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept soll entwickelt werden.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung. Mittels interkommunaler Kennzahlenvergleiche

steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

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

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

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

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

4.3 Strukturen

➔ **Feststellung**
Bei den soziostrukturellen Rahmenbedingungen ist der Kreis Minden-Lübbecke durchschnittlich belastet. Allerdings ist der Anteil Alleinerziehender mit gleichzeitigem SGB II-Bezug niedriger als bei den Vergleichskreisen. Daten zu den strukturellen Rahmenbedingungen nutzt der Kreis nur begrenzt für andere Planungen und Maßnahmen.

Strukturen im Kreis Minden-Lübbecke

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	144.158	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	30.465	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	8	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	11	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	115.241	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Dem **Kreis Minden-Lübbecke** gehören elf Kommunen an. Der Kreis Minden-Lübbecke ist für die Städte Espelkamp, Lübbecke, Petershagen, Preußisch Oldendorf und Rahden sowie die Gemeinden Hille, Hüllhorst und Stemwede zuständig. Die Städte Minden, Porta Westfalica und Bad Oeynhausen verfügen über ein eigenes Jugendamt.

Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Minden-Lübbecke mit einer Gebietsfläche von rund 1.152 qkm zu den größeren Kreisen. 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. Flächenkreise benötigen eine entsprechend differenzierte kommunale Steuerung.

Eine besondere Herausforderung im ländlichen Raum ist die Planung und Umsetzung einer räumlich differenzierten Angebotsstruktur. Angebote örtlich auszudifferenzieren und den individuellen Vorstellungen sowie Bedürfnissen kreisangehöriger Gemeinden/Städte gerecht zu werden ist komplex. Ebenso kann es für die Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe anspruchsvoll sein, in Anbetracht begrenzter Nachfrage für die verschiedenen Sozialräume im Kreis, eigene Angebote vorzuhalten. Dieses gilt auch für die präventiven Angebote. Ferner kann die Größe des Kreisgebietes auch Auswirkungen auf die Organisation und den Personaleinsatz haben. In Flächenkreisen sind die Anfahrtswege zu den Familien und für die Familien und Leistungserbringer oft länger. Mit den Außenstellen in Espelkamp, Lübbecke und Petershagen hat der Kreis dieses Problem zum Teil gelöst. Nach Aussage des Kreisjugendamtes wirken sich vor allem auch die Standorte und die fachliche Qualität auf die sozialräumlichen Bedarfe aus.

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 materielle Einschränkungen auch die gesellschaftlichen Teilhabechancen betroffener Kinder und Jugendlicher beeinflussen und zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen des **Kreises Minden-Lübbecke** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent *	21,1	18,4	19,6	20,4	21,1	22,0	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent **	2,4	1,0	1,7	2,2	2,6	4,0	27

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	18,0	16,7	18,0	19,1	19,9	22,3	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	5,1	3,3	4,3	4,8	5,4	7,2	27

*Kennzahl bezieht sich auf die Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes.
**Kennzahl bezieht sich auf den Kreis Minden-Lübbecke insgesamt.

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

Die Kreis Minden-Lübbecke hat im Betrachtungszeitraum sinkende Jugendeinwohnerzahlen. Der Personenkreis, der Hilfen zur Erziehung beziehen könnte, ist damit etwas gesunken. Gleichwohl hat der Kreis Minden-Lübbecke im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes einen hohen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung. Der Kennzahlenwert liegt im dritten Viertelwert und damit höher als bei den meisten anderen Kreisen. Der erhöhte Anteil an Jugendeinwohnern wirkt sich rechnerisch begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Der Kreis nutzt die demografischen Daten für unterschiedliche Planungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe. Eigene Erhebungen zu den Einwohnerdaten führt der Kreis nicht durch. Grundlage für Planungen sind immer die Daten von IT.NRW.

Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent

Der Anteil Jugendarbeitslosigkeit ist ein wichtiger Indikator für die sozioökonomische Lebenslage. Mitprägend ist hier der Anteil der ausländischen Bevölkerung. Ein Zusammenhang mit Jugendarbeitslosigkeit besteht u.a. aufgrund der deutlich jüngeren Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung. Bei dieser Kennzahl liegt der Kreis Minden-Lübbecke über dem Medianwert der Vergleichskreise.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Mit seinem Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II liegt der Kreis Minden-Lübbecke im ersten Viertelwert des Vergleichs.

In mehreren Untersuchungen[9] ist belegt, dass sich der Familienstatus auf den Bezug von Hilfen zur Erziehung auswirkt. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

[9] Zum Beispiel: Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, Studie der Bertelsmann Stiftung von Anne Lenze „Alleinerziehende weiter unter Druck“ aus 2020

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

Der Kreis Minden-Lübbecke hat mehr Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger als die Mehrheit der Kreise. Überwiegend sind es Jungen ohne Schulabschluss. Die höhere Anzahl von Schulabgängern ohne Abschluss kann sich belastend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings betrifft diese Kennzahl nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Auch hier kann durch sozialräumliche Ansätze die Lebenssituationen von betroffenen Familien nachhaltig verbessert werden. Das kann durch Netzwerke, bei denen die Jugendhilfe mit z.B. Bildungseinrichtungen, Gesundheitsvorsorge, Vereinen und Unternehmen zusammenarbeitet, stattfinden. Entscheidend ist dabei, dass es gelingt die Eltern mit einzubeziehen.

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

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

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

Dem **Kreis Minden-Lübbecke** sind die Strukturen bekannt. Er bezieht sie nur bedingt in die Planungen ein. Diese Daten verknüpft das Kreisjugendamt noch nicht mit der Entwicklung der Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich Hilfe zur Erziehung. Die Daten könnten auf der Stelle der Jugendhilfeplanung zusammengeführt werden. Der Jugendhilfeplaner des Kreises konnte im Prüfungszeitraum die Aufgaben der Jugendhilfeplanung nicht ausüben, da er im Gesundheitsamt zur Bewältigung der Corona-Pandemie eingesetzt war.

➔ **Empfehlung**
Das Kreisjugendamt sollte die Entwicklung der soziostrukturellen Daten mit in die Planungen der HzE einbeziehen.

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 Minden-Lübbecke hat ein vielfältiges präventives Angebot. Ein Präventionskonzept mit einem koordinierten Zusammenspiel von verschiedenen Bereichen ist nicht vorhanden.

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

Der **Kreis Minden-Lübbecke** hat ein vielfältiges Netz präventiver Maßnahmen und niederschwelliger Beratungsangebote für verschiedene Altersgruppen aufgebaut. Es sind Angebote für alle Altersgruppen vorhanden, die das Jugendamt regelmäßig weiterentwickelt. Besonders der Fachdienst „Frühen Hilfen“ leistet einen intensiven präventiven Beitrag. Der Fachdienst koordiniert eine kreisweite Netzwerkarbeit mit unterschiedlichen Akteuren wie z.B. Familienhebammen, Gesundheitsamt, kinderärztliche Praxen, Frauenhaus und vielen weiteren Teilnehmern.

Hinzu kommen Angebote aus dem Kinder- und Jugendförderplan und aus dem Bereich Übergang von der Schule in den Beruf. Fachübergreifend arbeitet beispielsweise auch der „Präventive Rat“. Der Rat kümmert sich um Vorbeugung von Sucht und Gewalt. Er besteht aus Fachkräften der Jugendämter der Städte Bad Oeynhausen, Minden, Porta Westfalica und des Kreisjugendamtes, des Gesundheitsamtes, der Fachstelle für Suchtprävention des Kreises Minden-Lübbecke, des Vereins Wildwasser Minden e.V. sowie des Kommissariats Kriminalprävention/Opferschutz und der Schulsozialarbeit im Kreis Minden-Lübbecke. Die Schulsozialarbeit koordiniert im Kreis das Schulamt. Es gibt eine enge Abstimmung zwischen den Sozialen Diensten und der Schulsozialarbeit. Die Kinder- und Jugendförderung koordiniert die Offene Kinder- und Jugendarbeit und die Jugendförderung des Kreises.

Eine integrierte kommunale Gesamtstrategie mit einem Präventionskonzept für Unterstützungsangebote über den gesamten Verlauf von Kindheit und Jugend gibt es im Kreis Minden-Lübbecke noch nicht.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte mit den unterschiedlichen Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe eine Präventionskette als integrierte Gesamtstrategie erarbeiten.

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

➔ **Feststellung**
Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke hat eine klare organisatorische Struktur und nutzt in hohem Maße Synergien durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Die Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII bearbeitet das Jugendamt noch nicht spezialisiert. Die Aufgaben der Erziehungs- und Familienberatung erledigt ein eigenes Amt des Kreises.

Das Jugendamt, das Sozialamt und die Beratungsstelle für Schul- und Familienfragen sind beim Kreis Minden-Lübbecke dem Dezernat II zugeordnet. Das Schulamt gehört dem Dezernat I an. Da es sich bei den Aufgaben Schule und Jugend um teilweise dieselbe Zielgruppe handelt, bietet sich eine enge Zusammenarbeit an, um Synergieeffekte zu nutzen. Beim **Kreis Minden-**

Lübbecke besteht zwischen den beiden Dezernaten und Ämtern eine enge Kooperation. Auch zu den Schulämtern der Kommunen besteht ein guter und enger Kontakt.

Besonders die Erziehungs- und Familienberatung haben ähnliche Versorgungsaufträge. Die Erziehungsberatung ist sowohl beim Kreis Minden-Lübbecke in einer gesonderten Organisationseinheit angesiedelt als auch bei einem freien Träger. Die Überschneidungen mit den Sozialen Diensten und der Jugendhilfeplanung sind sehr groß. Die Zusammenarbeit und der notwenige Austausch könnten in einer Organisationseinheit effektiver organisiert werden. Beispielsweise fallen dann einige Schnittstellen weg.

➔ **Empfehlung**
Perspektivisch sollte die Erziehungs- und Familienberatung des Kreises in das Jugendamt integriert werden.

Der ASD ist der Arbeitsgruppe 51.1 –Soziale Dienste- zugeordnet. Der ASD besteht aus drei Teams und ist sozialräumlich organisiert. Die ASD-Teams sind an drei Standorten in Espelkamp, Lübbecke und Petershagen untergebracht. Innerhalb der Teams sind die Fachkräfte nach Straßen aufgeteilt. Die drei Teams haben jeweils eine Teamleitung. Der Leitungsanteil beträgt circa 60 Prozent. Innerhalb der Sozialen Dienste sind drei Spezialdienste für die Frühen Hilfen, die UMA und den Pflegekinderdienst/ Adoptionen eingerichtet. Die Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind nicht spezialisiert. Das Jugendamt überlegt zurzeit zusammen mit dem Sozialamt, wie die Aufgaben neu organisiert werden können.

➔ **Empfehlung**
Da die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII inzwischen einen hohen Anteil am Gesamtvolumen der HzE einnimmt, sollte die Neuausrichtung des Aufgabenbereiches zeitnah erfolgen. Soweit möglich sollte die Ausrichtung bereits nach den Vorgaben des KJSG erfolgen.

Die Fachaufsicht für die ASD-Fachkräfte liegt bei der Arbeitsgruppenleitung und die Dienstaufsicht bei der Jugendamtsleitung. In den Teams finden wöchentlich Besprechungen mit der Teamleitung statt. Einmal im Monat findet eine Besprechung zwischen der Arbeitsgruppenleitung und den Teamleitungen statt. Die Fallverteilung findet sozialräumlich nach der Anzahl der beschriebenen Kernprozesse und nach Fallzahlen statt.

Die WiJu ist zentral im Kreisjugendamt in Minden-Lübbecke angesiedelt. Diese prüft unter anderem in schwierigen Fallkonstellationen die Zuständigkeit, überwacht das Haushaltsbudget und macht Kostenerstattungen geltend. Bisher gab es in der WiJu eine getrennte Bearbeitung der ambulanten und stationären Fälle. Während der Prüfung wurde die getrennte Bearbeitung zum Teil aufgrund personeller Engpässe aufgegeben. Eine Mitarbeiterin hat sich auf 35a SGB VIII und schwierige Einzelfälle spezialisiert.

Die Stelle der Jugendhilfeplanung war im Prüfungszeitraum nicht besetzt. Lt. Aussage des Jugendamtes erfolgt in 2023 eine Besetzung der Planungsstelle. Dann sollen wieder Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII stattfinden. Eine AG soll sich mit den Qualitätsentwicklungen nach § 79a SGB VIII beschäftigen.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat bis 2020 an dem Vergleichsring „Jugendhilfe Kreise NRW“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) teilgenommen. 2021 ist der Kreis aus der Vergleichsringarbeit ausgestiegen.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

➔ **Feststellung**
Eine schriftlich dokumentierte Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und dem Jugendamt mit abgestimmten Zielen und Maßnahmen für die Aufgabenbereiche der HzE ist nicht vorhanden.

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.

In unterschiedlichen Bereichen des Jugendamtes sind Ziele formuliert worden, eine Gesamtstrategie und eine Gesamtsteuerung fehlen. Das Jugendamt ist gerade dabei, eine Gesamtstrategie mit konkreten Zielen zu erarbeiten. Dabei sollen die Kommunen, die Akteure der Jugendhilfe und die Politik eingebunden werden.

➔ **Empfehlung**
Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke sollte den Bereich der HzE in ihre kreisweite Gesamtstrategie einbeziehen. Für diesen Bereich sollte das Jugendamt konkrete Ziele entwickeln und mit Maßnahmen hinterlegen.

4.4.3 Finanzcontrolling

➔ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke hat gute Grundlagen für das Finanzcontrolling geschaffen. Das Berichtswesen kann durch eine Erweiterung um steuerungsrelevante Kennzahlen im Zeitverlauf sowie um Zielwerte noch ausgebaut werden. Dieses gilt auch für die Darstellung von Kennzahlen im Haushalt.

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

Das Finanzcontrolling ist beim **Kreis Minden-Lübbecke** als Stabsstelle bei der Jugendamtsleitung angesiedelt. Die Stabsstelle ist für das Finanzcontrolling des gesamten Jugendamtes zuständig. Für den HzE-Bereich hat das Jugendamt im Jahr 2020 einen Stellenanteil von 0,39 Vollzeit-Stelle eingesetzt. Das Jugendamt hat die Möglichkeit, mit ihrer Jugendhilfesoftware und einem zusätzlichen Auswertungstool umfassende Auswertungen vorzunehmen. Dabei können nicht nur Daten zu finanziellen Auswirkungen, sondern auch Daten zur Wirksamkeit von Hilfen ausgewertet werden. Schnittstellen zur Finanzsoftware sind vorhanden. Bis zum Beginn der Corona-Pandemie hat das Jugendamt regelmäßig umfangreiche Auswertungen zu unterschiedlichen Leistungen vorgenommen. Meist betrachtete das Jugendamt lediglich Verläufe und Abweichungen. Aus personellen Gründen sind diese Auswertungen zurzeit nicht mehr möglich.

Auswertungen führt das Jugendamt nur noch bedarfsweise bzw. dreimal im Jahr zu den Haushaltsberichten durch. In den Haushaltsberichten geht es hauptsächlich um Abweichungen der Gesamtaufwendungen und der Gesamterträge. Kennzahlen werden in diesen Berichten nicht dargestellt. Im Produkthaushalt des Kreises sind Ziele für den Bereich Hilfe zur Erziehung enthalten. Die Zielwerte für die Kennzahlen der Haushaltsplanung sind seit Jahren gleichgeblieben. Eine Erläuterung und Analyse bzw. Anpassung der Ziele bzw. Kennzahlenwerte erfolgt nicht.

➔ **Empfehlung**
Die regelmäßigen Auswertungen von Kennzahlen sollte das Kreisjugendamt wiederaufnehmen. Sein Finanzcontrolling sollte das Jugendamt um zusätzliche steuerungsrelevante Kennzahlen und Zielwerte bzw. Zielkorridore erweitern. Die Entwicklung dieser Kennzahlen sollte analysiert und in das Berichtswesen mitaufgenommen werden. Dieses gilt auch für die Darstellung von Kennzahlen im Haushalt.

4.4.4 Fachcontrolling

➔ **Feststellung**
Das Kreisjugendamt hat bereits viele Auswertungen und Maßnahmen für ein Fachcontrolling installiert. Die Ergebnisse führt das Jugendamt bisher noch nicht in einem Berichtswesen zusammen.

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

Das Fachcontrolling ist beim **Kreis Minden-Lübbecke** bei den Führungskräften und der Jugendhilfeplanung angesiedelt. Beim Hilfeplangespräch werden konkrete Ziele der Hilfe festgelegt. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes wird ein standardisierter Bericht durch den Leistungsanbieter zur Zielerreichung erstellt. Das Fachcontrolling erfolgt in der Regel als Einzelfallcontrolling. Zusätzlich wertet das Jugendamt einmal im Jahr Fachcontrolling-Daten wie zum Beispiel zu Laufzeiten, Fachleistungsstunden etc. aus. Daten zu einzelnen Kommunen und Trägern wertet der Kreis nicht aus. Die Informationen und Daten des Fachcontrollings führt das Kreisjugendamt nicht in einem Bericht zusammen.

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

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ Der Kreis Minden-Lübbecke hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in Arbeitsanweisungen geregelt. Die Prozesse und zu verwendenden Vordrucke und viele Dokumente sind in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Die Einführung einer vollständigen elektronischen Aktenführung ist in Vorbereitung.

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

Der **Kreis Minden-Lübbecke** hat die Standards für die Aufgabenwahrnehmung im Jugendamt im einem Qualitätshandbuch verbindlich für die Mitarbeitenden beschrieben. Das Qualitätshandbuch entwickelte das Jugendamt zusammen mit einem externen Beratungsunternehmen. Sämtliche Verfahrenshinweise sind auch in digitaler Form zugänglich. Zu einigen Hilfearten hat das Jugendamt besondere Standards festgelegt, wie zum Beispiel für den Pflegekinderdienst und die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Sie beinhalten auch Regelungen zur Aktenführung, Dokumentation und zur Eingabe in die Jugendhilfesoftware. Zusätzlich sind die Anweisungen Thema in den regelmäßig stattfindenden Dienstbesprechungen. Auch für die WiJu gibt es schriftliche Verfahrensstandards, Checklisten und Bearbeitungsvermerke.

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

Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke setzt eine Jugendamtssoftware ein, in der die Antragsbearbeitung, die Bewilligung und Zahlbarmachung, die Hilfeplanung und der Schriftverkehr erfolgt. Die zu verwendenden Vordrucke und die Reihenfolge der Bearbeitung sind dort hinterlegt. Alle Prozesse und Entscheidungen sind nachvollziehbar im System zu sehen, so dass auch eine Vertretung durch Kolleginnen und Kollegen oder eine Kontrolle durch Vorgesetzte problemlos möglich sind. Während der Corona-Pandemie hat der ASD mit hohem Engagement viele Dokumente eingescannt und im Jugendhilfesystem hinterlegt. Gleichwohl werden parallel noch Papierakten geführt. Die Aktenführung soll auf eine vollständig digitale Aktenführung umgestellt werden. Ein Programm dafür hat der Kreis bereits beschafft. Eine Auftaktveranstaltung zur digitalen Akte hat stattgefunden.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Das Hilfeplanverfahren läuft Kreis Minden-Lübbecke nach einem schlüssigen Verfahren ab, das den nachfolgend formulierten Anforderungen gerecht wird.
  Die frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

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

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

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

Das Hilfeplanverfahren ist im **Kreis Minden-Lübbecke** im Qualitätshandbuch und Arbeitshilfen verbindlich geregelt. Die vom Kreis zur Verfügung gestellten Dokumente sowie die hierzu er-

gänzend im Interview erteilten Auskünfte zeigen ein schlüssiges Verfahren auf, das den vorstehenden Anforderungen gerecht wird. Wie oben bereits beschrieben hat das Jugendamt zusammen mit einem externen Beratungsunternehmen ein Qualitätshandbuch für den ASD entwickelt. Die Leistungen des ASD sind in zwölf Kernprozesse und viele weitere Teilprozesse unterteilt. Als ein Kernprozess ist im Qualitätshandbuch zum Beispiel die Falleingangsphase beschrieben. Dieser Prozess ist in zwei Teilprozesse unterteilt. Bei den Teilprozessen handelt es sich um den Erstkontakt und die Bedarfsfeststellung. In diesen Teilprozessen finden sich Beschreibungen zu folgenden Themen:

- Ziel,
- Aktivitäten,
- Prozessbeteiligte,
- Schnittstellen,
- Instrumente/Dokumente und
- Zeitbedarf/Fristen.

Auch die anderen Kernprozesse wie zum Beispiel der Kernprozess zu § 8a SGB VIII – Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung- und der Kernprozess §§ 27 ff SGB VIII – Hilfe zur Erziehung und andere hilfeplangesteuerte Leistungen - sind in gleicher Systematik beschrieben. Die Zuständigkeit klärt in der Regel der ASD in Zusammenarbeit mit der WiJu. In der WiJu ist eine Fachkraft auf Zuständigkeitsfragen und § 35a SGB VIII spezialisiert. Das Qualitätshandbuch passt das Jugendamt regelmäßig an.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat bislang kein schriftliches Rückführungskonzept. Rückführung ist immer ein Thema im Einzelfall in der Hilfeplanung. Entsprechende Vereinbarungen dokumentieren der ASD und PKD zu diesem Themenbereich. Der ASD bemüht sich um eine ortsnahe Unterbringung, damit ggfs. eine Rückführung erfolgen kann. Die Arbeitsgruppenleitung sammelt zurzeit Erfahrungen, ob sich durch die SGB VIII Reform ein verstärktes Rückführungsmanagement lohnt.

Ein schriftliches Verselbständigungskonzept hat der Kreis Minden-Lübbecke nicht. Auch sind besondere Standards für die jungen Volljährigen nicht formuliert. Weitere Ausführungen und Empfehlungen folgen im Kapitel Hilfen für junge Volljährige.

4.5.1.2 Fallsteuerung

➔ **Feststellung**
Das Kreisjugendamt steuert die Fallbearbeitung durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess. Im Jugendamtsfachverfahren ist eine Anbieterdatenbank mit aktuellen Entgelten hinterlegt. Die Datenbank ist nach Aussage des Jugendamtes nicht anwenderfreundlich.

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

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

Das Jugendamt des **Kreises Minden-Lübbecke** steuert die Hilfeplanfälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die fachliche Zugangssteuerung hat das Jugendamt in dem oben bereits beschriebenen Qualitätshandbuch erläutert. Bei der Fallbearbeitung müssen Standards zum Beispiel zu Laufzeiten bei den ambulanten Hilfen oder zu Diagnostik bei den stationären Hilfen eingehalten werden. Die fallverantwortlichen Sozialarbeiter/innen sind für die Zuständigkeitsprüfung verantwortlich. Die WiJu wirkt bei der Prüfung unterstützend mit bzw. übernimmt diese bei 35a SGB VIII Fällen. Die rechtliche Bewertung der Zuständigkeit erfolgt abschließend bei der WiJu. Auch bei Hilfeplanfortschreibungen müssen die Falldaten und die Zuständigkeit durch die/den Sozialarbeiter/in neu überprüft werden. Auch hier unterstützt die WiJu. Es besteht ein enger Kontakt und eine Abstimmung zwischen ASD und WiJu. Der ASD informiert die WiJu über Änderungen in den Fällen.

Ambulante Hilfen sollen in der Regel nur für ein Jahr bewilligt werden. Sofern die Hilfe dann fortgeführt werden soll, muss ein neues Hilfeplanverfahren beantragt werden. Im Regelfall bewilligt der ASD zwei Fachleistungsstunden pro Woche. Sofern mehr Fachleistungsstunden bewilligt werden sollen, bedarf dieses einer besonderen Begründung.

Das Verfahren bei abgesagten Stunden im ambulanten Setting wurde im Rahmen des Qualitätsdialogs mit den Trägern besprochen. Mit Abbrüchen geht der ASD einzelfallbezogen um. Die Fälle besprechen die ASD-Teams ausführlich. Der ASD plant die Abbrüche bei den stationären Hilfen genauer zu betrachten und mit Maßnahmen zu hinterlegen.

Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke hat die bekannten Anbieter mit Adressdaten, Leistungen und Entgelten in der Fachsoftware hinterlegt. Diese Daten sind für alle Fachkräfte jederzeit abrufbar und können somit für die Anbieterauswahl herangezogen werden. Nach Aussagen des Jugendamtes ist die Anbieterdatenbank nicht sehr nutzerfreundlich. Erfahrungswerte mit den Leistungsanbietern erfasst das Jugendamt hier nicht, diese fließen über die Fallbesprechung aber ebenfalls in die Auswahl ein. Standards zu den Leistungen vereinbart der Kreis Minden-Lübbecke in den regelmäßig stattfindenden Qualitätsdialogen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte in seinem Jugendamtsfachverfahren auch die Erfahrungen mit den Trägern dokumentieren. Zusätzlich sollte das Jugendamt versuchen, zusammen mit dem Softwareanbieter eine nutzerfreundliche Anwendung zu erreichen. Abbrüche von Maßnahmen sollten im Fachcontrolling genauer analysiert werden.

Auswirkungen der Corona Pandemie

In den Kreisen mussten während der Corona-Krise vor Ort fachlich fundierte Lösungen gefunden, alternative Angebote entwickelt sowie neue Wege der Informationsweitergabe und Zusammenarbeit unter den Fachkräften etabliert werden. So konnten die Angebote auch während der langanhaltenden Lockdown-Phasen aufrechterhalten werden. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass Kommunen, die bereits ernsthafte Schritte in Richtung Digitalisierung gegangen sind, meist besser die Krise meistern konnten. Bereits jetzt sind neue Prozesse/Arbeitsweisen entstanden z.B. Durchführen von Videokonferenzen, digitales Abspeichern von Unterlagen im System anstelle von Ausdrucken und Abheften.

Die Mitarbeitenden der ASD-Teams des Kreises Minden-Lübbecke konnten im Homeoffice tätig sein. Allerdings war ein Team immer in Präsens im Jugendamt anwesend. Notwendige Hausbesuche haben weiterhin stattgefunden. Die Fallsteuerung hat sich während der Corona-Pandemie spürbar verändert. Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII fanden in Form von Telefon- bzw. Videoberatungen weiterhin statt. Fallzugänge waren deutlich erschwert und wurden aufgrund der zahlreichen Schließungen nicht über die klassischen Partner, wie z.B. Schulen und Kitas, gemeldet.

Bei den Hilfeplanverfahren verzichtete der ASD weitgehend auf persönliche Kontakte. Soweit möglich wurde auf Telefon-/Videokonferenzen umgestellt. Die Standards im Hilfeplanverfahren konnten während der Corona-Pandemie meistens eingehalten werden. Teilweise kam es zu Verzögerungen in der Hilfeplanung, da kein Zugang zu Wohngruppen oder Schulen möglich war.

Der Kontakt mit den Klienten fand während der Pandemie weiterhin unter Beachtung der Abstands- und Hygienevorschriften statt. Hilfepläne bzw. Hilfeplankonferenzen hat der ASD zum Teil verschoben. Dieses hat sich auf die Laufzeiten von Hilfen ausgewirkt. Kontakte haben auch per Videokonferenz bzw. bei Spaziergängen stattgefunden.

Vom Jugendamt musste Personal im Gesundheitsbereich aushelfen. Es waren die Bereiche PKD, WiJu, die Frühen Hilfen und die Jugendhilfeplanung betroffen. Der Einsatz hat für diese Bereiche zum Teil erhebliche Auswirkungen auf die Qualität der Arbeit gehabt.

Alle Standards zur Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII wie zum Beispiel Hausbesuche mit zwei Fachkräften hat das Jugendamt mit hoher Priorität eingehalten.

Die Kinderschutzmeldungen im Kreis Minden-Lübbecke haben zugenommen wie die folgende Tabelle zeigt:

Kinderschutzmeldungen 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Kinderschutzmeldungen nach § 8a SGB VIII	300	404	453	489
davon in Hilfeplanfälle übergegangen	88	60	80	78

Besonders im zweiten Halbjahr 2020 sind die Meldungen stark gestiegen. Dies liegt zum Teil an der starken Sensibilisierung der Bevölkerung für das Kinderschutzthema.

In den Jahren 2021 und 2022 hat der Kreis Minden-Lübbecke an dem Programm „Aufholen nach Corona“ teilgenommen. Hiermit sollten mit Bundes- und Landesmitteln Kindern und Jugendlichen wieder mehr Optionen und Angebote in ihrer Freizeitgestaltung zur Verfügung stehen.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards und Ablaufpläne sind für diese Prüfung vorhanden.

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

Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche. Genau wie in den pädagogischen Bereichen gibt es für das Arbeitsfeld der WiJu umfangreiche Arbeitshilfen und Verfahrensstandards. Diese sind ebenso wie für die pädagogischen Bereiche zusammen mit einem externen Beratungsunternehmen erarbeitet worden. Es sind Ablaufdiagramme für die Kernprozesse der Aufgaben der WiJu dargestellt. Hierzu gehört auch der Kernprozess „Kostenerstattung und Zuständigkeitswechsel“. Die Kernprozesse sind digital abrufbar und werden regelmäßig aktualisiert. Auch auf der pädagogischen Seite ist klar im Qualitätshandbuch des ASD geregelt, wann die WiJu einzuschalten ist. Die Prüfung zur Kostenheranziehung und zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt grundsätzliche für alle Hilfeplanfälle. Mindestens einmal jährlich überprüft die WiJu alle Fälle. Die Verantwortlichkeit zur Prüfung liegt immer bei den zuständigen Sachbearbeitenden der WiJu. Alle laufenden Kostenerstattungsfälle listet die WiJu mit dem Leistungszeitraum, dem Zeitpunkt der Anerkenntnis, dem prognostizierten Erstattungsbetrag und den geleisteten Zahlungen in einer Excel-Tabelle auf. Mit dieser Tabelle stellt sie sicher, dass Kostenerstattungsansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden.

4.5.2 Prozesskontrollen

- **Feststellung**
  Kontrollen der Akten finden in erster Linie über die Einhaltung der Verfahrensstandards statt. Diese werden bislang nicht protokolliert. Die Möglichkeiten von technischen Plausibilitätsprüfungen und Meldungen im Jugendhilfe-System nutzt das Jugendamt nicht. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen. Ein verschriftlichtes Berechtigungskonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware ist nicht vorhanden.

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 Minden-Lübbecke** finden prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie über die festgelegten Verfahrensstandards statt. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch die kollegiale Beratung gewahrt. Ansonsten finden keine stichprobenhaften Kontrollen statt. Die Kontrollen werden nicht schriftlich dokumentiert. Automatisierte Meldungen, wenn Fälle nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschrieben werden, und Warnlisten sind nicht vorhanden.

Bei den Buchungsfreigaben gilt ein striktes Vier-Augen-Prinzip. Zusätzlich zur Jugendamtssoftware setzt das Jugendamt ein Modul „Zahlungssicherheit“ ein. Ein Berechtigungskonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware ist vorhanden, aber nicht in schriftlicher Form.

Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl in den Sozialen Diensten als auch in der WiJu erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Dazu sollte der Kreis schriftliche Verfahrensstandards, konkrete Maßnahmen und Prozessabläufe für diese Kontrollen implementieren. Zusätzlich sollten Checklisten dazu erstellt werden.

- **Empfehlung**
  Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen einführen. Alle prozessintegrierten und prozessunabhängigen Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden. Zusätzlich sollte das Jugendamt das Berechtigungskonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware verschriftlichen.

4.6 Personaleinsatz

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

- **Feststellung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke verspürt den zunehmenden Fachkräftemangel. Für den ASD und PKD gibt es aktuelle Personalbemessungen. Kurzfristige Fluktuationen können durch

Pufferstellen aufgefangen werden. Den ASD-Mitarbeitenden steht ein Einarbeitungskonzept zur Verfügung. Ein Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept soll entwickelt werden.

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.

Auf Grundlage der oben bereits beschriebenen durchgeführten Prozessuntersuchungen im Kreisjugendamt hat aktuell eine Personalbedarfsbemessung im ASD, im PKD und bei den UMA stattgefunden. Auch in der WiJu ist zusammen mit dem Externen Beratungsunternehmen das Personal bemessen worden. Damit sind die Anforderungen des § 79 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII nach einer kontinuierlichen Personalbemessung erfüllt. Bei der Besetzung neuer Stellen kann es zu zeitlichen Versätzen kommen, da nicht immer ausreichend Bewerber/Innen vorhanden sind. Eingebettet in ein Gesamtkonzept des Kreises Minden-Lübbecke zur Mitarbeitergewinnung hat auch das Jugendamt ein Projekt aufgelegt, um die Arbeit im ASD attraktiv zu machen. Hierzu hat das Jugendamt einen Kontakt zu den Universitäten aufgebaut.

Freiwerdende Stellen besetzt das Jugendamt, sofern möglich, schnellstmöglich nach. Zeitlich befristete Wiederbesetzungssperren gibt es im Jugendamt nicht. Für Fluktuationen und Langzeiterkrankungen ist in den Teams eine halbe Stelle zusätzlich eingerichtet worden.

Für neue Beschäftigte im ASD hat das Jugendamt ein strukturiertes Einarbeitungskonzept mit einer Einarbeitungsmappe erarbeitet. Die neuen Mitarbeitenden übernehmen erst sukzessive einen eigenen Fallbestand. Zwischen den einzelnen Einarbeitungsphasen finden Reflexionsgespräche statt. Ein Einarbeitungskonzept für die Mitarbeitenden des PKD und der WiJu gibt es nicht.

Das Jugendamt plant, für die Mitarbeitenden des Jugendamtes ein Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept zu entwickeln. In Anbetracht des Fachkräftemangels ist es immer mehr von Bedeutung, Mitarbeitende zu binden. Ein Baustein kann auch ein gutes Konzept für die Fortbildungen der Mitarbeitenden sein.

➔ **Empfehlung**
Das Jugendamt sollte das Einarbeitungskonzept auf alle Mitarbeitenden ausweiten. Zur Mitarbeiterbindung kann auch ein gutes Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept beitragen. Deshalb sollte das Jugendamt die Entwicklung des Konzeptes forcieren.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	28	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	99	84	125	140	178	236	25

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

Für den ASD wurden im Jahr 2020 inklusive aller Spezialdienste und der Springerstellen 21,43 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der WiJu waren es für 2020 insgesamt 6,07 Vollzeit-Stellen, die im Vergleich berücksichtigt worden sind. Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

- Der ASD des Kreisjugendamtes Minden-Lübbecke liegt mit seinem Kennzahlenwert knapp unter dem gpaNRW-Richtwert.

Der ASD des Jugendamtes des **Kreises Minden-Lübbecke** bearbeitet durchschnittlich 28 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Damit unterschreitet der ASD den gpaNRW-Richtwert geringfügig. Wie oben bereits beschrieben hat das Jugendamt die Personalausstattung im ASD gut im Blick und erfüllt die Voraussetzungen des § 79 Abs. 3 SGB VIII.

4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

- Die WiJu des Jugendamtes Minden-Lübbecke ist auskömmlich ausgestattet. Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle liegt unter dem Richtwert der gpaNRW.

Der Kreis Minden-Lübbecke positioniert sich im ersten Viertelwert der Vergleichskreise. Die WiJu bearbeitet auch Widersprüche. Bearbeitungsrückstände bestehen in der WiJu nicht. Kostenbeiträge überprüft die WiJu jährlich. Innerhalb der WiJu gab es eine Trennung zwischen der Bearbeitung von ambulanten und stationären Fällen. Im Prüfungszeitraum löste das Jugendamt diese Trennung aufgrund von Überlastung und Vertretungsproblemen auf. Zusätzlich gibt es innerhalb des WiJu-Teams eine Spezialisierung auf § 35a SGB VIII-Fälle und schwierige Zuständigkeitsfälle.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Kreis Minden-Lübbecke weist im interkommunalen Vergleich 2020 einen Fehlbetrag je Einwohner unterhalb des Medians auf. Dieser wird durch eine niedrige Falldichte positiv beeinflusst. Bei den Aufwendungen je Hilfefall bildet der Kreis fast den Maximalwert ab.

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.

Das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) regelt die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschüssen für Einrichtungen und soziale Dienste zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Krise. Der Kreis Minden-Lübbecke hat in 2020 für SodEG 50.606 Euro aufgewendet. Diese sind in § 35a SGB VIII-Aufwendungen geflossen. Dieser Betrag ist in den Transferaufwendungen enthalten.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat 2018 die Finanzierungssystematik der freien Träger umgestellt, daher werden die Kennzahlen erst ab 2018 dargestellt. Vorher gab es in den Versorgungsverträgen keine Einzelfallhilfen.

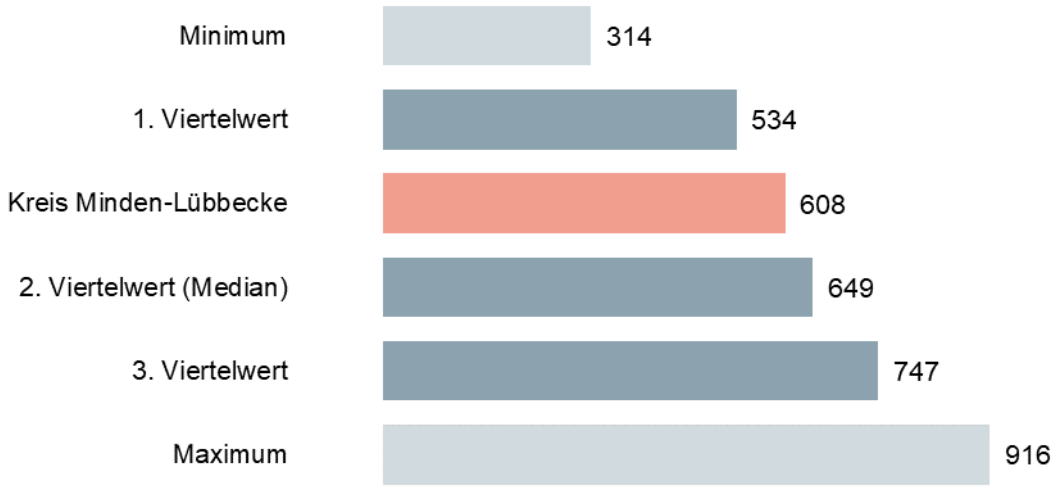
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

	2018	2019	2020
Fehlbetrag absolut	15.481.753	16.691.581	18.509.163
Fehlbetrag je Einwohner	502	546	608

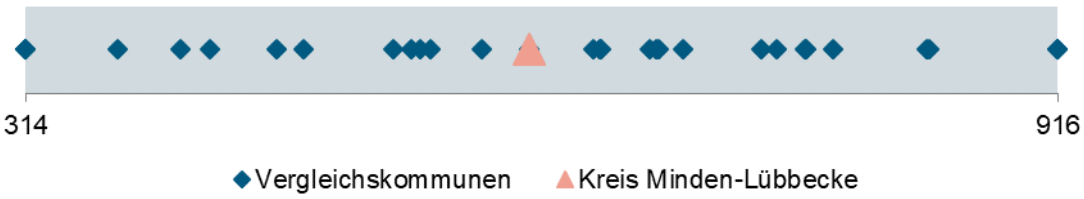
Der Fehlbetrag HzE ist seit 2018 kontinuierlich gestiegen. Der Anstieg liegt an gestiegenen Aufwendungen bei gleichzeitig deutlich zurückgegangenen Erträgen. Vor allem die Erträge aus Kostenerstattungen haben sich reduziert. Dies hat teilweise mit den geringer ausgefallenen Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) zu tun. Der andere Anteil der Kostenerstattungen ist nur sehr schwer planbar. Die Transferaufwendungen sind seit 2018 deutlich angestiegen, obwohl die Aufwendungen für UMA rückläufig waren.

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

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

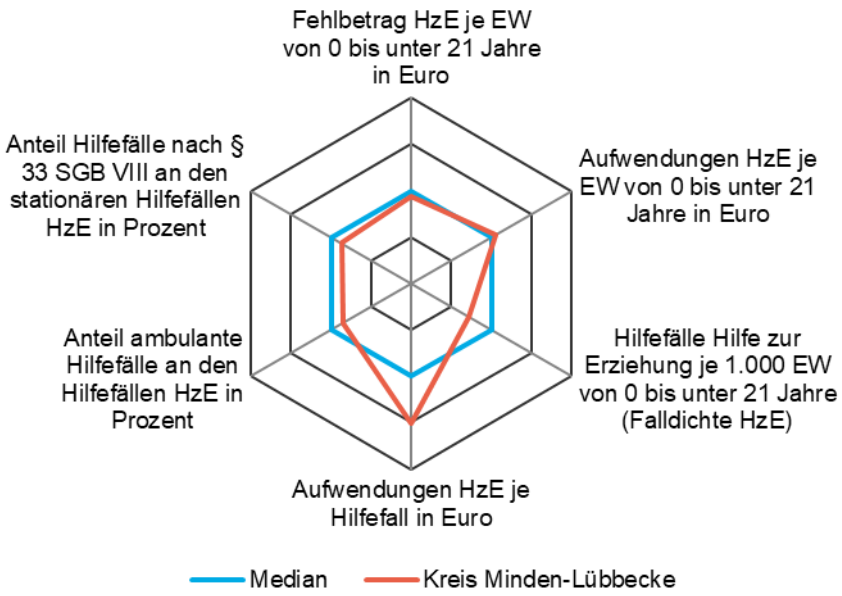


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

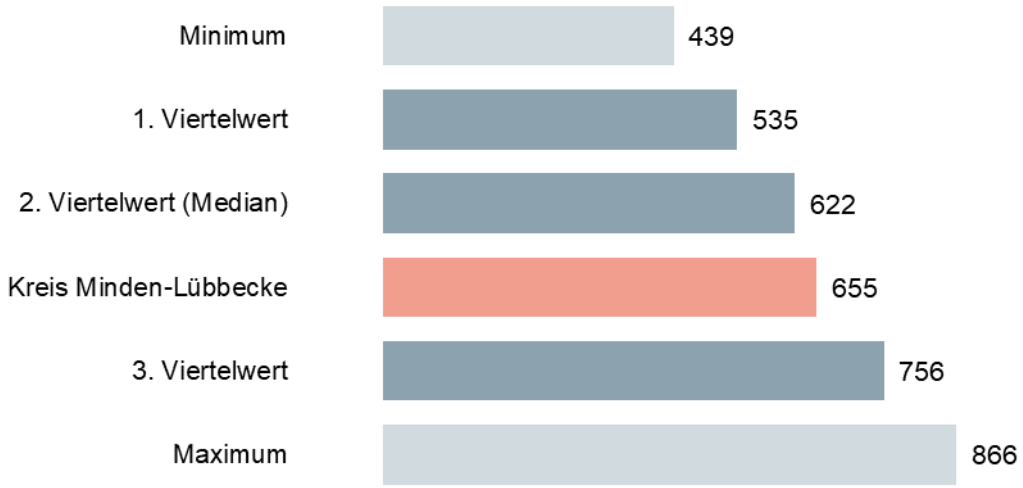
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen

Einrichtungen der Erziehungshilfe des Kreises betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet. Der Kreis Minden-Lübbecke setzt kein eigenes Personal zur Leistungserbringung von HzE ein. Er ist auch nicht Träger einer eigenen Einrichtung.

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Darüberhinausgehende Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung werden bei allen Aufwendungen in den nachfolgenden Kennzahlen nicht berücksichtigt.

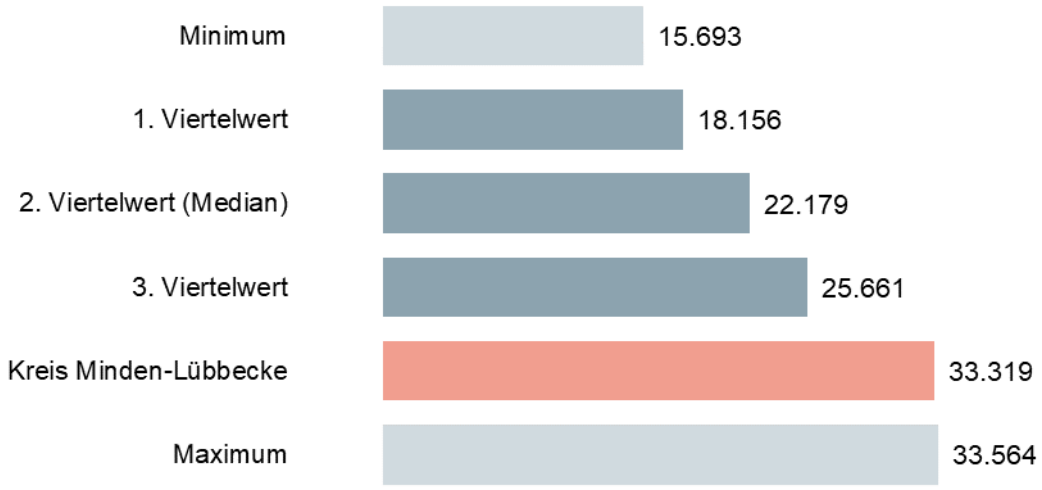
- Die Aufwendungen HzE je Einwohner und je Hilfefall liegen über dem Median der Vergleichskreise. Lediglich ein Vergleichskreis hat höhere Aufwendungen HzE je Hilfefall. Dieses wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der HzE aus. Dabei sind sowohl die ambulanten wie auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall höher als bei den meisten Vergleichskreisen.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen. Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen. Die Verteilung der Kennzahlenwerte macht deutlich, dass lediglich ein Kreis höhere Aufwendungen je Hilfefall zu verzeichnen hat.

Die Aufwendungen je Hilfefall sind seit 2018 stark gestiegen. Besonders stark sind die Aufwendungen von 2019 auf 2020 gestiegen. Der Kreis musste je Hilfefall rund 5.000 Euro mehr aufwenden.

Die differenzierte Betrachtung der Aufwendungen zeigt, dass die ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise hoch sind. Der Kennzahlenwert für die stationären Aufwendungen je Hilfefall bildet den Maximalwert ab.

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

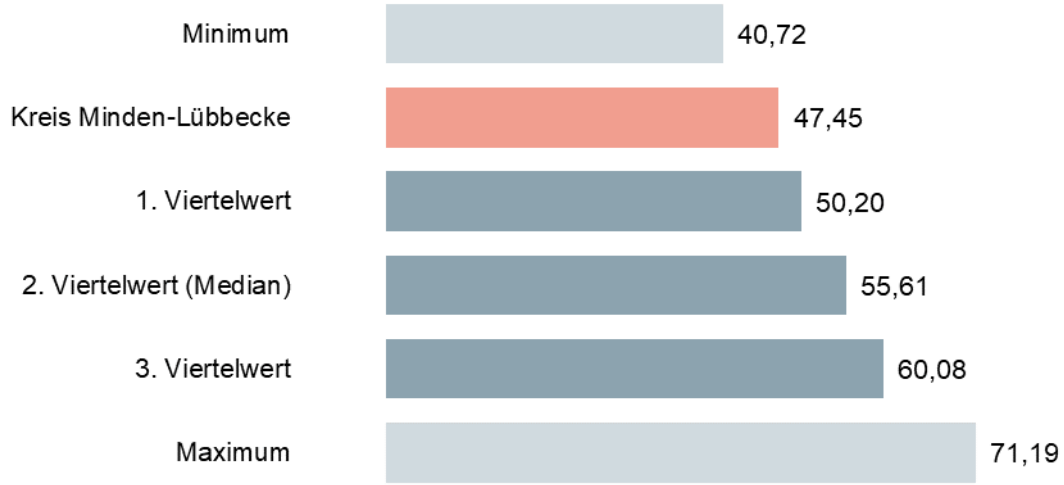
Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	14.321	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	50.312	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Sowohl die stationären als auch die ambulanten Aufwendungen sind bis zum Jahr 2020 gestiegen. Gründe können in den vorher bereits beschriebenen Auswirkungen der Corona-Pandemie liegen. Die beeinflussenden Hilfen werden im Kapitel „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII“ näher betrachtet.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

➔ **Feststellung**
Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE liegt unterhalb des Medians der Vergleichskreise. Er wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der HzE aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen. Die vergleichsweise schlechte Positionierung des Kreises Minden-Lübbecke macht auch die folgende Grafik deutlich.

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

2018	2019	2020
46,7	48,3	47,5

Im Jahr 2020 hat die gpaNRW insgesamt 598 Hilfefälle berücksichtigt, davon waren 285 ambulante Hilfen. Der Anteil der ambulanten Hilfen ist seit 2018 relativ konstant geblieben. Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch die Aufwendungen positiv beeinflusst werden.

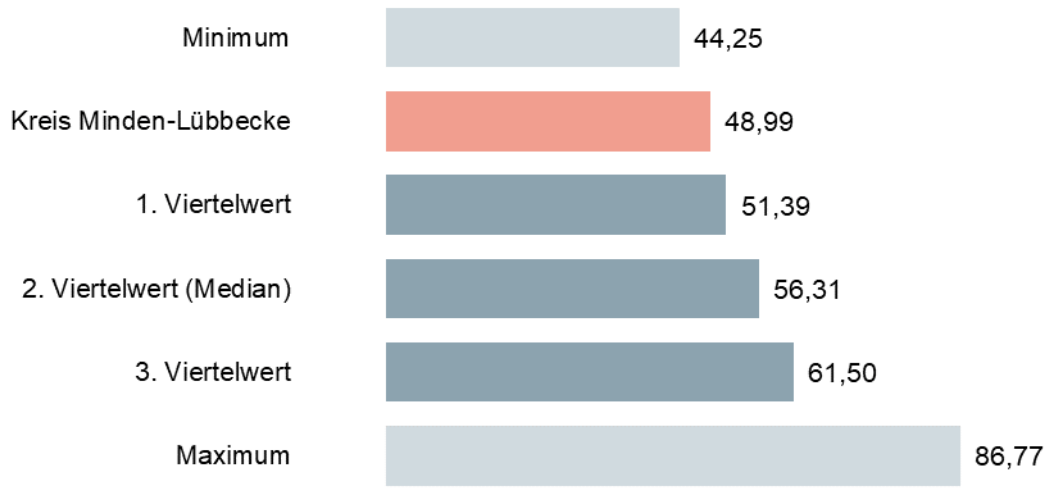
Zu berücksichtigen ist dabei auch der hohe Kennzahlenwert je stationärem Hilfefall, der wie bereits vorher erläutert den Maximalwert der Vergleichskreise bildet.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Steuerungsmaßnahmen verstärkt darauf ausrichten, den Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitigen Verringerung der Falldichte perspektivisch weiter zu erhöhen.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

➔ Der Kreis Minden-Lübbecke bringt einen geringen Anteil stationärer Hilfen in Vollzeitpflege unter. Damit sind über 50 Prozent der kostenintensiveren Heimerziehung zuzuordnen.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Im Zeitverlauf schwankt der Kennzahlenwert. Er liegt aber in allen Jahren vergleichsweise auf niedrigem Niveau. In der Kennzahl sind die Hilfefälle für Vollzeitpflegefälle für die Minderjährigen und die Volljährigen enthalten.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2018 bis 2020

2018	2019	2020
49,7	47,5	49,0

Im **Kreis Minden-Lübbecke** gab es im Jahr 2020 145 Hilfefälle in Vollzeitpflege, bei insgesamt 315 stationären Hilfefällen. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen positioniert sich im Kreis Minden-Lübbecke unterhalb des ersten Viertelwertes des interkommunalen Vergleiches. Von den Vollzeitpflegefällen wurden im Jahr 2020 viele Hilfefälle durch Zuständigkeitswechsel von anderen Jugendämtern übernommen.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist die Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen ist positiv zu sehen, da es hierdurch zu weniger kostenintensiven Heimunterbringungen kommt. Der Kreis Minden-Lübbecke hat eine durchschnittliche Falldichte bei der Heimerziehung zu verzeichnen. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Der Kreis Minden-Lübbecke wendet für einen Hilfefall in Vollzeitpflege im Jahr 2020 durchschnittlich 21.929 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung hingegen durchschnittlich 85.446 Euro. Weitere Ausführungen zu den Hilfen nach § 33 Vollzeitpflege erfolgen im Berichtsabschnitt Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII „Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

4.7.1.4 Falldichte HzE

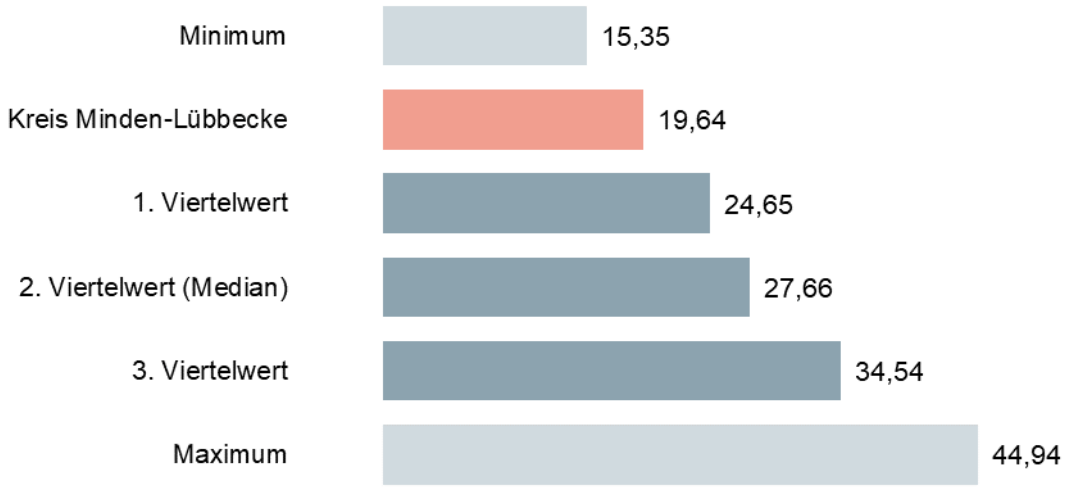
- Die Falldichte HzE ist beim Kreis Minden-Lübbecke im Jahr 2020 niedriger als bei den meisten Vergleichskreisen. Das gilt sowohl im ambulanten als stationären Bereich. Dieses hat positive Auswirkungen auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag.

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

Entwicklung der Hilfeplanfälle HzE je 1.000 EW unter 21 Jahren (Falldichte) im Zeitreihenvergleich

	2018	2019	2020
Falldichte HzE ambulant in Promille	9,9	10,2	9,3
Falldichte HzE stationär in Promille	11,1	10,6	10,4
Falldichte HzE gesamt in Promille	**21,1**	**21,1**	**19,6**

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:

Die ambulanten Hilfefälle sind im Betrachtungszeitraum gesunken. Dafür war der Rückgang bei den Sozial Pädagogischen Familienhilfen (SPFH) nach § 31 SGB VIII mit ursächlich. Auch die stationären Fallzahlen sind gesunken. Ein Grund dafür ist der Rückgang der stationären Unterbringungen der UMA. Aber auch ohne Berücksichtigung der UMA-Fälle sind die stationären Fallzahlen seit 2018 gesunken. Im interkommunalen Vergleich liegt die Falldichte ambulant unter, stationär leicht über dem ersten Viertelwert der Vergleichskreise.

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

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	9,3	6,3	12,6	15,1	21,5	26,7	26
Falldichte HzE stationär	10,4	8,1	10,3	12,4	14,9	18,3	27

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

Entwicklung der Fallzahlen HzE differenziert nach Hilfearten

	2018	2019	2020
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	39,5	36,6	31,6
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII	2,4	4,0	4,1
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	30,7	30,0	16,0
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	135,8	124,9	94,9
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	31,9	31,4	39,4
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	40,4	51,2	67,4
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	24,0	32,9	30,8
ambulante Hilfefälle gesamt	**304,7**	**311,0**	**284,2**
ambulante Hilfefälle gesamt ohne UMA	**294,5**	**298,6**	**274,0**
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	156,6	139,5	141,2
Sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII	2,3	0,3	0,0
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	130,8	127,8	117,6
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	4,7	7,0	7,8
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	47,1	50,0	48,9
stationäre Hilfefälle gesamt	**341,5**	**324,6**	**315,5**
stationäre Hilfefälle gesamt ohne UMA	**298,0**	**288,1**	**287,4**

Bei den dargestellten Fallzahlen handelt es sich um gerundete Werte. Daher kann es zu geringen Abweichungen zu bereits zuvor genannten Daten kommen. Die Tagesgruppen, die sozialpädagogische Familienhilfe und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die prägenden Hilfearten im ambulanten Bereich. Im stationären Bereich dominieren die Heimerziehung und die Vollzeitpflege.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

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

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

- Die Fallkosten der flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII sind im Kreis Minden-Lübbecke höher als in den meisten Vergleichskreisen.

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

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.321	2.779	6.735	8.326	10.571	14.556	24
Hilfefälle § 27 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII)	1,0	0,0	0,5	1,1	3,0	13,3	24

Die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII gestalten sich in den Kreisjugendämtern sehr unterschiedlich. Der Kreis Minden-Lübbecke nutzt die Hilfeart überwiegend für Annexhilfen wie zum Beispiel Therapieleistungen und Haushaltshilfen. Bei Kinder mit erzieherischen Defiziten gewährt das Jugendamt eine zusätzliche pädagogische Betreuung während der OGS Betreuungszeit. Diese Hilfeform ist lt. Aussage des Jugendamtes in den letzten Jahren stark zurückgegangen.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat im Jahr 2020 für 32 Hilfefälle in flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII insgesamt Aufwendungen von 388.240 Euro verwendet. Im Betrachtungszeitraum sind die Fallzahlen bei dieser Hilfeart gesunken. Bei der Falldichte liegt der Kreis unter dem Medianwert der Vergleichskreise.

Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Beim Kreis Minden-Lübbecke haben die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII bei den beendeten Fällen bei 80 Prozent eine Laufzeit von unter 18 Monaten. Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

4.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

- Die Aufwendungen je Hilfefall SPFH liegen im Jahr 2020 über dem Medianwert der Vergleichskreise. Durch die neue Bewilligungspraxis und durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie sind die Fallzahlen zurückgegangen.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.627	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)	3,1	0,3	2,8	5,0	6,9	11,9	26

Der Kreis Minden-Lübbecke hat insgesamt rund 1,1 Mio. Euro für 125 Hilfefälle in SPFH aufgewendet. Die SPFH führen im Kreis immer freie Träger aus. Die Hilfefälle der SPFH stellen rund 16 Prozent aller Hilfefälle HzE dar. Im Zeitverlauf sind die Fallzahlen gesunken. Die Falldichte für Hilfefälle nach § 31 SGB VIIII positioniert sich unterdurchschnittlich. Aufgrund der vorher bereits beschriebenen Organisationsuntersuchung hat das Jugendamt die Bewilligungspraxis verändert. Deshalb waren bei dieser Hilfeart auch die Fallzahlen rückläufig. Grundsätzlich sollen die Laufzeiten der SPFH auf zwölf Monate begrenzt sein. Im Corona-Jahr 2020 sind die Hilfen zum Teil länger gelaufen. Die Gründe der längeren Laufzeiten sind im Kapitel „Fallsteuerung“ beschrieben.

Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück.
Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung den ambulanten Hilfen zu.

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	36.365	23.846	28.598	33.889	39.535	60.852	24

Das Jugendamt wendete rund 1,43 Millionen Euro für 39 Kinder auf. Nach der SPFH und der ambulanten Eingliederungshilfe bewilligte das Jugendamt die Erziehung in einer Tagesgruppe am häufigsten. Damit liegt die Falldichte über dem Medianwert der Vergleichskreise.

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.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke hat bei einer niedrigen Falldichte bei den Vollzeitpflegefällen vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Auswärtige Jugendämter belegen in hohem Umfang die Pflegefamilien im Kreis Minden-Lübbecke.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat im Jahr 2020 insgesamt rund 3,1 Mio. Euro für 141 Hilfefälle in Vollzeitpflege aufgewendet. Davon hatte der Kreis in 95 Hilfefällen einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern nach § 86 Abs. 6 SGB VIII. Seit 2018 sind die Aufwendungen je Hilfefall für Vollzeitpflege für Minderjährige gestiegen. Dieses macht die folgende Tabelle deutlich:

Entwicklung der Hilfen nach § 33 SGB VIII

	2018	2019	2020
Fallzahlen nach § 33 SGB VIII	156,6	139,5	141,2
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.710	20.356	21.929
Aufwendungen § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	100,1	92,8	101,7
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	5,1	4,6	4,6

Im Jahr 2020 erbrachte der Kreis Minden-Lübbecke rd. 16 Prozent der Aufwendungen HzE für Vollzeitpflege für Minderjährige. Damit befindet sich der Kreis unterhalb des Medians im Vergleich der Kreise. Demgegenüber sind die Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege oberhalb des dritten Viertelwertes der Vergleichskreise. In vielen Vollzeitpflegefällen gewährt das Kreisjugendamt noch zusätzliche ambulante Hilfen, die sich auf die Aufwendungen je Hilfefall auswirken.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	102	59	101	111	124	213	27
Stationäre Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	21.929	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Anteil Aufwendungen nach § 33 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	15,5	9,7	14,4	16,4	20,6	44,0	27
Hilfefälle nach § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	4,6	4,3	5,2	5,7	7,8	11,6	27

Der Kennzahlenwert der Aufwendungen je Hilfefall liegt über dem dritten Viertelwert der Vergleichskreise. Eine hohe Fallzahl an Vollzeitpflege ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für Heimerziehung niedrig ausfallen. Dies ist beim Kreis Minden-Lübbecke nur zum Teil der Fall. Siehe dazu auch das folgende Kapitel Heimerziehung.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte die Ursachen für die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege analysieren.

Kostenerstattungen nach § 86 Abs. 6 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	67,5	18,7	42,7	50,5	63,8	78,2	23

Der Kreis Minden-Lübbecke im Vergleich den zweithöchsten Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege mit Kostenerstattungsanspruch. Diese Fälle hat er von anderen Jugendämtern durch Zuständigkeitswechsel übernommen. Der Kreis hat für diese Fälle einen Kostenerstattungsanspruch. Auswärtige Jugendämter belegen in hohem Umfang die Pflegefamilien im Kreis Minden-Lübbecke. Dieses führt schließlich zum Zuständigkeitswechsel und der Fallübernahme durch den Kreis Minden-Lübbecke. Die Verteilung macht folgende Grafik deutlich:

Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet, der mit 4,38 Vollzeit-Stellen für die Aufgaben nach § 33 SGB VIII ausgestattet ist. Damit kümmerte sich eine Vollzeit-Stelle um 32 Vollzeitpflegefälle.

Der PKD kümmert sich um Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Fachtage, Vermittlung, Beratung und Begleitung. Für die Bereitschaftspflege und Akquise ist eine Fachkraft im PKD spezialisiert zuständig. Im Kreisgebiet gibt es fünf Bereitschaftspflegestellen. Teilweise kommt es zu langen Verweildauern in der Bereitschaftspflege, da Entscheidungen der Familiengerichte fehlen.

Sofern eine Fremdunterbringung von Kindern notwendig wird, prüft der PKD in jedem Einzelfall, ob eine Vermittlung in eine Pflegefamilie für das Kind möglich sein kann. Hierzu sind die Schnittstellen zum ASD im Qualitätshandbuch beschrieben. In der Regel gelingt eine Vermittlung in Vollzeitpflegefamilien bis zum zwölften Lebensjahr. Auch zusätzliche ambulante Hilfen bewilligt der PKD bei Bedarf, um Kinder möglichst lange in der Pflegefamilie betreuen zu können.

Landesweit hat der Bedarf an Sonderpflegeverhältnissen nach § 33 Satz 2 SGB VIII für besonders beeinträchtigte Kinder und Jugendliche zugenommen. Der Kreis Minden-Lübbecke betreut über dreißig Prozent der Pflegeverhältnisse in Westfälischen Pflegefamilien (WPF). Diese sind in der Regel teurer als die normalen Pflegeverhältnisse.

4.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

- Der Kreis Minden-Lübbecke hat hohe Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII bezogen auf den Jugendeinwohner und den Hilfefall.

Der Kreis Minden-Lübbecke leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	330	85	184	261	314	417	27
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	85.446	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle nach § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	3,9	1,1	3,1	3,9	4,6	5,8	27
Anteil Heimerziehung nach § 34 SGB VIII an den HzE Hilfefällen gesamt in Prozent	19,7	4,2	9,5	12,9	17,9	24,9	26
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE gesamt	50,4	19,3	33,6	39,1	45,8	65,9	27

Der Kreis Minden-Lübbecke hat rd. 10,1 Mio. Euro für 118 Hilfefälle aufgewendet. Das sind rund 50 Prozent der Aufwendungen und 20 Prozent der Hilfefälle HzE. Die Fallzahlen sind von 2018 bis 2020 ohne Berücksichtigung der Hilfefälle für UMA relativ konstant geblieben. Die Heimerziehungsfälle für die UMA sind im Betrachtungszeitraum stark gesunken. Die Falldichte liegt im Medianwert der Vergleichskreise. Die Aufwendungen für Heimerziehung sind im Betrachtungszeitraum stark angestiegen. Bezogen auf den Hilfefall liegt der Wert des Kreises Minden-Lübbecke auf hohem Niveau. Im Jahr 2020 hat lediglich ein Kreis einen höhere Aufwendungen je Hilfefall. Die Verteilung macht auch die folgende Grafik deutlich.

Bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII strebt der Kreis Minden-Lübbecke möglichst ortsnahe Unterbringungen an. Da viele Einrichtungen bereits belegt sind, gelingt die ortsnahe Unterbringung nicht immer. Die Rückführung der Kinder und Jugendlichen in die Herkunftsfamilie thematisiert der ASD grundsätzlich in jedem Hilfeplangespräch. Ein Rückführungskonzept gibt es in Minden-Lübbecke nicht. Im Ausland bringt das Jugendamt nur in absoluten Ausnahmefällen unter. Im Jahr 2020 gab es keine Auslandsunterbringung.

Ausführungen zur Verselbständigung finden sich im Kapitel „Hilfen für junge Volljährige“. Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

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 Minden-Lübbecke hat höhere Aufwendungen für § 35a SGB VIII je Hilfefall als die meisten Vergleichskreise. Obwohl die Fallzahlen stark gestiegen sind, ist die Falldichte noch vergleichsweise niedrig. Die Eingliederungshilfe bearbeitet das Jugendamt nicht spezialisiert. Poollösungen sind bisher noch nicht etabliert.

Die Fallzahlen und Aufwendungen entwickelten sich wie folgt:

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

	2018	2019	2020
Gesamtaufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro	867.763	1.255.741	1.685.847
Gesamtfallzahlen § 35a SGB VIII	45,1	58,2	75,1
Hilfefälle § 35a SGB VIII ambulant	40,4	51,2	67,4
Hilfefälle § 35a SGB VIII stationär	4,7	7,0	7,8

Der Kreis Minden-Lübbecke hat im Jahr 2020 insgesamt rund 1,7 Mio. Euro für 75 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII erbracht. Ein Großteil der Hilfen (67 Fälle) und Aufwendungen (ca. 950.000 Euro) flossen in die ambulanten Hilfen. Sowohl die Aufwendungen als auch die Fallzahlen sind im betrachteten Zeitraum stark angestiegen.

Der Kreis Minden-Lübbecke leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen *	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	55	24	54	89	116	188	27
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.455	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	2,8	0,9	3,4	5,0	7,6	11,3	27
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.093	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	20.905	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	35,9	22,2	36,2	52,8	62,1	90,4	26
Stationäre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	95.035	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27

*Poollösungen als zusätzlich finanziertes, fallunabhängiges infrastrukturelles Angebot, sind nicht in den Vergleich eingeflossen

Der interkommunale Vergleich zeigt bei den Leistungen nach § 35a SGB VIII ein sehr differenziertes Bild auf. Der Kreis Minden-Lübbecke weist unter den Vergleichskreisen eine niedrige Falldichte und hohe Aufwendungen pro Hilfefall auf. Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe machen insgesamt rd. neun Prozent der Aufwendungen HzE aus. Die Hilfefälle nach § 35a SGB VIII bilden einen Anteil von rund 13 Prozent an allen Hilfefällen HzE. Bei den ambulanten Hilfen sind die Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung prägend. Hier erreicht der Kreis Minden-Lübbecke einen Kennzahlenwert über dem dritten Viertelwert der Vergleichskreise.

Das Spektrum bei Eingliederungshilfen ist breit gefächert und reicht von schulbezogenen Unterstützungsformen bei Lese- und Rechtschreibschwäche bis hin zu spezialisierten Borderline-Gruppen oder Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche mit Suchterkrankungen. Nach dem HzE Bericht 2019 des Landschaftsverbandes Rheinland und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe und haben sich die Hilfen in NRW vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2017 fast verdreifacht. Neben den steigenden Hilfezahlen fordert auch das Verfahren zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Hilfegewährung die Jugendämter heraus. Dieses ist angesichts der geteilten Zuständigkeit für junge Menschen mit (drohenden) Behinderungen von Eingliederungshilfe und Jugendhilfe sowie aufgrund der in diesem Kontext anzuwenden Vorgaben des SGB IX sehr komplex.

Die Bearbeitung der Fälle nach § 35a SGB VIII ist wie beschrieben komplex und erfordert ein spezielles Fachwissen. Dabei sind verwaltungs- und sozialpädagogische Kompetenzen gefragt. Durch das BTHG haben sich zum 01. Januar 2018 insbesondere die Vorgaben zum Verfahren der Rehabilitationsträger in Teil 1 SGB IX deutlich verändert. Das Jugendamt kann nun auch Rehabilitationsträger sein und muss umfassende Prüfungen zur Zuständigkeit mit entsprechendem Aufwand vornehmen. Auch die WiJu ist bei der Prüfung der sachlichen Zuständigkeit und Einhaltung der Verfahrensregelungen des SGB IX maßgeblich miteingebunden. Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke hat bisher keinen Spezialdienst zu § 35a SGB VIII eingerichtet. In der WiJu bearbeitet eine Mitarbeiterin spezialisiert Fragen zu Zuständigkeiten, Abgrenzungen und Kostenheranziehungen zu § 35a SGB VIII. Eine Empfehlung zur Einrichtung eines Spezialdienstes findet sich im Kapitel Organisation.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat im Jahr 2020 24 Schulbegleitungen nach 35a SGB VIII finanziert. Schulbegleitung ist in unterschiedlichen Konstellationen möglich:

- als 1:1 Betreuung,
- Schulbegleitung mit zusammengefassten Einzelfällen (eine Schulbegleitung für zwei oder mehr Schüler/innen),
- Poollösung als zusätzlich finanziertes infrastrukturelles Angebot.

Alle Konstellationen haben entsprechende Vor- und Nachteile.[10] Im Kreis Minden-Lübbecke findet die Schulbegleitung als 1:1 Betreuung statt. Poollösungen sind bisher noch nicht etabliert, da viele Schulen im Kreisgebiet vorhanden sind.

➔ **Empfehlung**
Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen bei den Schulbegleitern/Integrationshelfern sollte das Jugendamt auch über neue Kooperationsformen und Poollösungen nachdenken.

Standards und Fristen zur Zuständigkeit und Abgrenzung sind definiert und mit Prozessen hinterlegt. Die Teilhabebeeinträchtigung prüft der Kreis Minden-Lübbecke intensiv. Zur Feststellung gehört auch eine Hospitation an den Schulen. Wenn die Teilhabebeeinträchtigung nicht vorliegt, lehnt das Jugendamt Anträge ab. Der Kreis Minden-Lübbecke hat bei den ambulanten Hilfen für Eingliederungshilfe im Jahr 2020 circa 20 Prozent abgelehnt, da keine Teilhabebeeinträchtigung vorlag. Bei einigen Fällen ist es auch zu Klagen gekommen.

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.

[10] Siehe dazu auch die Arbeitshilfe der Bezirksregierung Münster und des Landschaftsverbandes Westfalen Lippe Zusammenarbeit von Jugendämtern und Schulen im Kontext von Eingliederungshilfen gemäß § 35a SGB VIII und (sonder-)pädagogischer Förderung 2. Auflage 2019

Feststellung

Die Aufwendungen und Falldichten für die jungen Volljährigen sind im Kreis Minden-Lübbecke niedriger als in den meisten Vergleichskreisen. Besondere Verfahrensstandards gibt es im Jugendamt des Kreises für die jungen Volljährigen nicht.

Der Kreis Minden-Lübbecke leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	27.178	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	13,3	4,1	8,6	10,3	12,3	16,0	26
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	16,5	5,1	14,5	17,3	22,9	33,5	27
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.739	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Hilfefälle § 41 SGB VII ambulant je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte ambulant § 41 SGB VII)	6,4	1,1	6,3	7,1	9,7	18,3	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	40.666	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Hilfefälle § 41 SGB VII stationär je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte stationär § 41 SGB VII)	10,1	2,7	8,1	11,0	13,5	22,0	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	21.987	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	39.713	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26

Der Kreis Minden-Lübbecke wendete im Jahr 2020 für Hilfen für junge Volljährige rund 2,2 Mio. Euro für 80 Hilfefälle auf. Dies sind elf Prozent der Aufwendungen HzE und dreizehn Prozent der Hilfefälle HzE insgesamt. Davon betrafen rund zwei Mio. Euro die 49 stationären Hilfefälle. Die Aufwendungen sind im Zeitverlauf gestiegen. Die Falldichte ambulant und stationär liegt im Kreis Minden-Lübbecke unterhalb des Medians der Vergleichskreise.

Mit der Verabschiedung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes wurden grundsätzliche Änderungen im SGB VIII vorgenommen, die auch die jungen Volljährigen betreffen. Insbesondere ist ein verbindlicher Rechtsanspruch auf die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige geschaffen worden. Ist der Prozess der Verselbständigung noch nicht abgeschlossen, so muss dem jungen Volljährigen zwingend die geeignete und notwendige Hilfe (weiterhin) gewährt werden.[11] Durch die Gesetzesänderung kommen für viele Jugendämter auch neue Herausforderungen zu.

Der Kreis hat für die jungen Volljährigen keine separaten Verfahrensstandards vorgesehen. Allerdings soll der ASD frühzeitig die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung prüfen. Dazu setzt der ASD ab dem 16. Lebensjahr einen Selbsteinschätzungsbogen ein. Damit sollen der individuelle Bedarf des jungen Volljährigen und die eigenen Fertigkeiten als Grundlage für die Entscheidung über eine Hilfe beurteilt werden. Mittels dieses Fragebogens werden die wesentlichen Bereiche von Schule/Ausbildung, Gesundheit, sozialen Kontakten, finanziellen und behördlichen Angelegenheiten und die Fähigkeiten zur Bewältigung des täglichen Lebens erfasst. Ein Kontrollsystem, ob dieser Bogen genutzt wird, besteht im ASD nicht.

➔ **Empfehlung**
Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke sollte für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und mit Prozessen hinterlegen.

4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

➔ Die Belastungen durch Aufwendungen der Hilfen für UMA sind seit 2017 stark rückläufig. Durch die Ukraine Krise sind die Fallzahlen wieder gestiegen.

Innerhalb der Jugendhilfe bilden die UMA eine spezifische Zielgruppe, für die es gilt, rechtskreisübergreifend mit anderen Hilfesystemen bedarfsgerechte Angebote zu schaffen. Die unbegleiteten Minderjährigen sind eine sehr heterogene Gruppe. Dies spiegelt sich u. a. in den Daten zu den Herkunftsländern, den Angaben zu den Fluchtgründen und den Schutzquoten der Asylantragstellung wider. Wie sich die Fallzahlen und Aufwendungen aufgrund der aktuellen Ukraine-Krise entwickeln werden, bleibt abzuwarten. Es zeichnet sich jedoch ab, dass der Krieg erhebliche Auswirkungen auf die Kinder und Jugendhilfe und damit auch auf die HzE hat. Auch im Kreis Minden-Lübbecke ist es 2022 zu einem Anstieg der Fallzahlen gekommen.

Entwicklung Fallzahlen UMA

Kennzahlen	2018	2019	2020
Hilfefälle UMA gesamt	53,7	48,9	38,3

[11] siehe dazu beispielsweise auch Susanne Achterfeld, Friederike Knörzer und David Seltmann –Kurzexpertise Careleaver-

Im Jahr 2020 hat der Kreis Minden-Lübbecke rund 1,7 Mio. Euro für 38 Hilfefälle für UMA aufgewendet. Der Großteil (96 Prozent) entfiel dabei auf stationäre Aufwendungen. Seit 2018 sind die Aufwendungen und die Fälle zurückgegangen.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

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

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	44.860	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,4	1,8	3,1	4,4	5,5	8,9	26
Hilfefälle HzE für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	1,3	0,5	1,0	1,2	1,5	2,4	27

Im Kreis Minden-Lübbecke gibt es zur Zeit noch ausreichend Plätze für UMA. Da die Anzahl der UMA inzwischen wieder gestiegen ist, wird es zunehmend schwieriger, eine Unterbringung zu ermöglichen. Dieses liegt zum Teil auch an den sehr unterschiedlichen Herkunftsländern. Im Jugendamt bearbeitet ein Spezialdienst die UMA-Fälle. Dieser ist mit 1,93 Vollzeit-Stellen personalisiert. Die Bearbeitung orientiert sich an den Empfehlungen des LWL. Im interkommunalen Vergleich liegt der Kreis Minden-Lübbecke bei den Aufwendungen je Hilfefall über dem dritten Viertelwert der Vergleichskreise.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Bei den soziostrukturellen Rahmenbedingungen ist der Kreis Minden-Lübbecke durchschnittlich belastet. Allerdings ist der Anteil Alleinerziehender mit gleichzeitigem SGB II-Bezug niedriger als bei den Vergleichskreisen. Daten zu den strukturellen Rahmenbedingungen nutzt der Kreis nur begrenzt für andere Planungen und Maßnahmen.	100	E1	Das Kreisjugendamt sollte die Entwicklung der soziostrukturellen Daten mit in die Planungen der HzE einbeziehen.	139
F2	Der Kreis Minden-Lübbecke hat ein vielfältiges präventives Angebot. Ein Präventionskonzept mit einem koordinierten Zusammenspiel von verschiedenen Bereichen ist nicht vorhanden.	103	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte mit den unterschiedlichen Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe eine Präventionskette als integrierte Gesamtstrategie erarbeiten.	140
Organisation und Steuerung					
F3	Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke hat eine klare organisatorische Struktur und nutzt in hohem Maße Synergien durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Die Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII bearbeitet das Jugendamt noch nicht spezialisiert. Die Aufgaben der Erziehungs- und Familienberatung erledigt ein eigenes Amt des Kreises.	140	E3.1	Perspektivisch sollte die Erziehungs- und Familienberatung des Kreises in das Jugendamt integriert werden.	141
			E3.2	Da die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII inzwischen einen hohen Anteil am Gesamtvolumen der HzE einnimmt, sollte die Neuausrichtung des Aufgabenbereiches zeitnah erfolgen. Soweit möglich sollte die Ausrichtung bereits nach den Vorgaben des KJSG erfolgen.	141
F4	Eine schriftlich dokumentierte Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und dem Jugendamt mit abgestimmten Zielen und Maßnahmen für die Aufgabenbereiche der HzE ist nicht vorhanden.	142	E4	Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke sollte den Bereich der HzE in ihre kreisweite Gesamtstrategie einbeziehen. Für diesen Bereich sollte das Jugendamt konkrete Ziele entwickeln und mit Maßnahmen hinterlegen.	142

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Kreis Minden-Lübbecke hat gute Grundlagen für das Finanzcontrolling geschaffen. Das Berichtswesen kann durch eine Erweiterung um steuerungsrelevante Kennzahlen im Zeitverlauf sowie um Zielwerte noch ausgebaut werden. Dieses gilt auch für die Darstellung von Kennzahlen im Haushalt.	142	E5	Die regelmäßigen Auswertungen von Kennzahlen sollte das Kreisjugendamt wiederaufnehmen. Sein Finanzcontrolling sollte das Jugendamt um zusätzliche steuerungsrelevante Kennzahlen und Zielwerte bzw. Zielkorridore erweitern. Die Entwicklung dieser Kennzahlen sollte analysiert und in das Berichtswesen mitaufgenommen werden. Dieses gilt auch für die Darstellung von Kennzahlen im Haushalt.	143
F6	Das Kreisjugendamt hat bereits viele Auswertungen und Maßnahmen für ein Fachcontrolling installiert. Die Ergebnisse führt das Jugendamt bisher noch nicht in einem Berichtswesen zusammen.	143	E6	Das Jugendamt sollte sein Fachcontrolling durch weitere trägerbezogene und kommunenbezogene Auswertungen ergänzen. Alle Auswertungen des Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen zusammengefasst werden.	144
Verfahrensstandards					
F7	Das Kreisjugendamt steuert die Fallbearbeitung durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess. Im Jugendamtsfachverfahren ist eine Anbieterdatenbank mit aktuellen Entgelten hinterlegt. Die Datenbank ist nach Aussage des Jugendamtes nicht anwenderfreundlich.	146	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte in seinem Jugendamtsfachverfahren auch die Erfahrungen mit den Trägern dokumentieren. Zusätzlich sollte das Jugendamt versuchen, zusammen mit dem Softwareanbieter eine nutzerfreundliche Anwendung zu erreichen. Abbrüche von Maßnahmen sollten im Fachcontrolling genauer analysiert werden.	148
F8	Kontrollen der Akten finden in erster Linie über die Einhaltung der Verfahrensstandards statt. Diese werden bislang nicht protokolliert. Die Möglichkeiten von technischen Plausibilitätsprüfungen und Meldungen im Jugendhilfe-System nutzt das Jugendamt nicht. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen. Ein verschriftlichtes Berechtigungskonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware ist nicht vorhanden.	150	E8	Das Jugendamt sollte stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen einführen. Alle prozessintegrierten und prozessunabhängigen Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden. Zusätzlich sollte das Jugendamt das Berechtigungskonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware verschriftlichen.	150
Personaleinsatz					
F9	Der Kreis Minden-Lübbecke verspürt den zunehmenden Fachkräftemangel. Für den ASD und PKD gibt es aktuelle Personalbemessungen. Kurzfristige Fluktuationen können durch Pufferstellen aufgefangen werden. Den ASD-Mitarbeitenden steht ein Einarbeitungskonzept zur Verfügung. Ein Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept soll entwickelt werden.	150	E9	Das Jugendamt sollte das Einarbeitungskonzept auf alle Mitarbeitenden ausweiten. Zur Mitarbeiterbindung kann auch ein gutes Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept beitragen. Deshalb sollte das Jugendamt die Entwicklung des Konzeptes forcieren.	151

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F10	Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE liegt unterhalb des Medians der Vergleichskreise. Er wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der HzE aus.	158	E10	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Steuerungsmaßnahmen verstärkt darauf ausrichten, den Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitigen Verringerung der Falldichte perspektivisch weiter zu erhöhen.	159
F11	Der Kreis Minden-Lübbecke hat bei einer niedrigen Falldichte bei den Vollzeitpflegefällen vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Auswärtige Jugendämter belegen in hohem Umfang die Pflegefamilien im Kreis Minden-Lübbecke.	165	E11	Der Kreis sollte die Ursachen für die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege analysieren.	166
F12	Der Kreis Minden-Lübbecke hat höhere Aufwendungen für § 35a SGB VIII je Hilfefall als die meisten Vergleichskreise. Obwohl die Fallzahlen stark gestiegen sind, ist die Falldichte noch vergleichsweise niedrig. Die Eingliederungshilfe bearbeitet das Jugendamt nicht spezialisiert. Poollösungen sind bisher noch nicht etabliert.	169	E12	Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen bei den Schulbegleitern/Integrationshelfern sollte das Jugendamt auch über neue Kooperationsformen und Poollösungen nachdenken.	171
F13	Die Aufwendungen und Falldichten für die jungen Volljährigen sind im Kreis Minden-Lübbecke niedriger als in den meisten Vergleichskreisen. Besondere Verfahrensstandards gibt es im Jugendamt des Kreises für die jungen Volljährigen nicht.	172	E13	Das Jugendamt des Kreises Minden-Lübbecke sollte für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und mit Prozessen hinterlegen.	173

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes zum 31.12. nach IT.NRW 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	145.685	145.102	144.655	144.458
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	26.057	25.792	25.625	25.639
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	31.332	30.836	30.581	30.465

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE in Euro	17.825.079	18.293.728	19.939.334
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	578	598	655
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	27.341	28.382	33.319
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	3.344.718	3.664.953	4.066417
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.976	11.782	14.321
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	14.480.361	14.628.775	15.872.917
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	42.396	45.075	50.312
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	21,4	21,1	19,6
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	46,7	48,3	47,5
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	49,7	47,5	49,0

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		272.585	322.416	388.842
Hilfefälle		39,5	36,6	31,6
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro		1.154.121	1.097.786	913.113
Hilfefälle		135,8	124,9	94,6
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro		1.0024.413	1.066.759	1.431.683
Hilfefälle		31,9	31,4	39,4
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro		3.86.827	2.839.091	3.096.804
Hilfefälle		156,6	139,5	141,2
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro		9.240.380	9.494.675	10.051.833
Hilfefälle		130,8	127,8	117,6
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro		216.009	31.590	0
Hilfefälle		2,3	0,3	0
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro		867.763	1.255.741	1.685.847
Hilfefälle		45,1	58,2	75,1
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro		1.681.855	1.844.674	2.164.222
Hilfefälle		71,1	82,9	79,6
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)		14,1	16,7	16,5
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro		2.531.552	2.212.298	1.716.795
Hilfefälle		53,7	48,9	38,3

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreis Minden-Lübbecke 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

Im Kreis **Minden-Lübbecke** leben viele Menschen, die bereits 80 Jahre und älter sind. In dieser Altersgruppe ist der Anteil der Pflegebedürftigen besonders hoch. Gleichzeitig ist die Zahl in der Altersgruppe der potenziell Pflegenden eher gering. Durch die demografische Entwicklung wird die Schere zwischen potenziell Pflegenden und potenziell Pflegebedürftigen weiter auseinandergehen. Dies kann die Möglichkeit der häuslichen Pflege erschweren.

Die Pflegebedürftigen im Kreis Minden-Lübbecke müssen weniger für die stationäre Pflege bezahlen als die meisten anderen in Nordrhein-Westfalen. Das wirkt sich auch positiv auf die **Transferaufwendungen** der Hilfe zur Pflege aus. Daher ist trotz der geringen Kaufkraft die **Leistungsdichte** nicht erhöht. Auffallend ist jedoch der hohe Anteil an stationären Leistungsbeziehern mit dem Pflegegrad 2. Eine angepasste **Heimnotwendigkeitsprüfung** könnte diesen Anteil und damit auch die Gesamtzahl der Leistungsbezieher verringern.

Zur Förderung des Grundsatzes „**ambulant vor stationär**“ fördert der Kreis Minden-Lübbecke die Pflege- und Wohnberatung. Diese wird durch einen Zusammenschluss verschiedener Wohlfahrtsverbände angebunden. Weiterhin strebt der Kreis die Errichtung einer solitären Kurzzeitpflegeeinrichtung an. Kurzzeitpflegeplätze können den längeren Verbleib in der eigenen Häuslichkeit unterstützen. Aktuell gibt es im Kreis eine große Zahl an eingestreuten Kurzzeitpflegeplätzen durch einen Überhang an stationären Pflegeplätzen.

Der Kreishaushalt wird durch die Realisierung von **Erträgen aus privatrechtlichen Ansprüchen** (zum Beispiel Schenkungen) entlastet. Der Kreis erzielt diese jedoch im deutlich geringeren Umfang als die meisten anderen Vergleichskreise. Dies deutet auf ein Potenzial bei der Ermittlung privatrechtlicher Ansprüche hin.

Bewohnerinnen und Bewohner von stationären Einrichtungen werden durch die Regelungen des **Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG)** geschützt. Der Kreis Minden-Lübbecke hat die Personalausstattung 2021 deutlich ausgeweitet. Mittlerweile führt er die Regelprüfungen jährlich durch und macht hierbei gute Erfahrungen. Zum Jahr 2023 soll eine zusätzliche Verwaltungskraft helfen, die Aufgabenausweitung durch die Anpassung des WTG NRW aufzufangen.

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[12]),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

Nicht erfasst werden die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Hilfe zum Lebensunterhalt.

Ziel der Prüfung ist es, auf eventuelle Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungsmechanismen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten. Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den Kreisen in NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

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.

[12] 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)

5.3 Demografische Entwicklung

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	30,33	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	14,63	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	7,51	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Quelle: IT.NRW

Die Altersstruktur im **Kreis Minden-Lübbecke** ist vergleichsweise alt. Dies ist vor allem auf den hohen Anteil der Einwohner ab 80 Jahren zurückzuführen. In dieser Altersgruppe ist der Anteil der Pflegebedürftigen besonders hoch. Auf der Gegenseite ist der Anteil der 45- bis unter 65-Jährigen eher gering. Hierbei handelt es sich um die arbeitende Generation sowie um die Kinder der möglicherweise Pflegebedürftigen. Ein hoher Anteil in dieser Altersgruppe kann sich auch positiv auf den Anteil der häuslichen Pflege auswirken.

Entscheidend für das Gesamtbild ist auch die zukünftige Entwicklung der Altersgruppen. Wie entwickelt sich die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen? Aber auch ein Blick auf die Zahl der Potenziell Pflegenden sollte bei der Betrachtung eine Rolle spielen.

Bevölkerungsprognose 2025 und 2040

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	28,37	25,56	28,91	29,07	29,49	30,41	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	24,44	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW von 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	16,38	14,66	15,93	16,37	16,95	18,06	31
Anteil EW von 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	20,80	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	7,83	6,11	7,01	7,51	7,88	9,00	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	10,04	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

Quelle: IT.NRW

Wie in allen Kreisen in Nordrhein-Westfalen sinkt der Anteil der unter 65-Jährigen bis 2040 deutlich ab. Im Kreis Minden-Lübbecke geschieht dies im ähnlichen Maß wie in den anderen Vergleichskreisen. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis weiterhin unterhalb des ersten Viertelwerts ein. Der Anteil der über 80-Jährigen steigt hingegen im etwas geringeren Umfang als in anderen Kreisen.

Die hohe Altersstruktur im Kreis bedingt eine hohe Zahl an Pflegebedürftigen. Aber nicht jeder Pflegebedürftige ist auch auf unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII angewiesen. Das Risiko, Hilfe zur Pflege beantragen zu müssen, ist bei Leistungsbeziehern aus dem 4. Kapitel SGB XII, die bereits über 65 Jahre alt sind, deutlich erhöht. Seit 2017 ist die Zahl annähernd stabil geblieben (+ fünf Prozent). Dies entspricht 109 zusätzlichen Leistungsbeziehern oberhalb der Altersgrenze.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem 7. Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen ab. Indikatoren hierfür sind zum Beispiel die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner oder die Arbeitslosenquote. Ein Blick auf die einzel-

nen Faktoren bietet kein Gesamtbild. Ein solches könnte sich aus einer integrierten Sozialplanung ergeben. Eine integrierte Sozialplanung unterstützt dabei, kleinräumig soziale Unterschiede zu ermitteln und passgenaue Lösungsansätze zu finden.

Im Kreis Minden-Lübbecke gibt es Überlegungen, eine Sozialplanung zu erstellen. Aktuell liegt dieses Instrument aber noch nicht vor. Daher bleibt nur die Betrachtung einzelner Faktoren. Hier stößt man vor allem auf negative Teilfaktoren. Nur in einem Viertel der übrigen Kreise ist die SGB II-Quote noch höher. Somit können während der Zeit der Erwerbstätigkeit und -fähigkeit weniger Reserven fürs Alter aufgebaut werden. Gleichzeitig ist die Kaufkraft geringer als bei über 75 Prozent der Kreise in Nordrhein-Westfalen. Kreisfreie Städte sind in diesen Vergleichen nicht enthalten.

Die demografischen Daten stellen eine große und weiterwachsende Herausforderung für den Kreis Minden-Lübbecke dar. Inwieweit der Haushalt bereits aktuell durch die Hilfe zur Pflege belastet wird, welche Faktoren einen Einfluss darauf haben und wie der Kreis damit umgeht erarbeiten wir in den folgenden Kapiteln.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Die gpaNRW berücksichtigt an dieser Stelle neben der Leistungsgewährung nach dem 7. Kapitel SGB XII auch die verwandten Aufgaben der WTG-Behörde sowie die Pflege- und Wohnberatung.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** nimmt die Aufgabenerfüllung nach dem 7. Kapitel SGB XII vollumfänglich selbst wahr. Somit ist der Personaleinsatz höher als wenn er diese Aufgabe ganz oder teilweise an die kreisangehörigen Kommunen delegiert hätte. Bei einer Delegation wären die Personalaufwendungen bei den kreisangehörigen Kommunen höher, die Kreisumlage dafür etwas geringer. Die Pflege- und Wohnberatung erfolgt über Wohlfahrtsverbände im Kreis. Diese erhalten dafür einen Zuschuss.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Kreis Minden-Lübbecke 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	2,34	1,68	1,64	1,46
ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	24,23	24,23	24,65	25,89
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	**21,89**	**22,55**	**23,00**	**24,42**
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	**324**	**332**	**337**	**355**

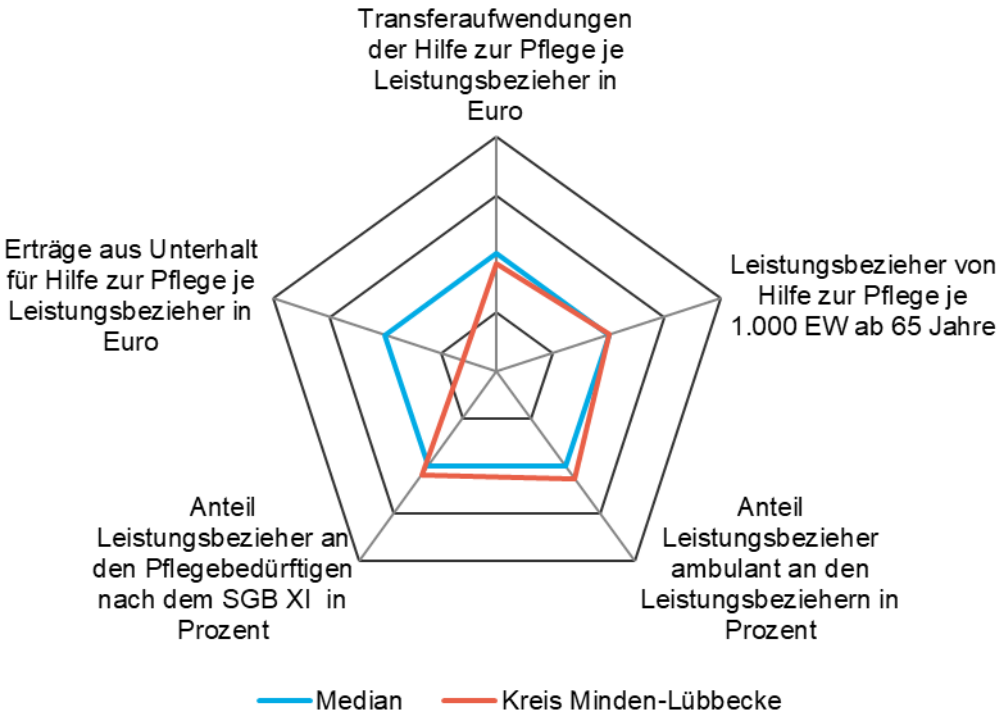
Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege ist im Betrachtungszeitraum deutlich angewachsen. Das ist auf die steigenden allgemeinen Aufwendungen zurückzuführen. Faktoren, die für diese Steigerung eine Rolle spielen, analysiert die gpaNRW im folgenden Kapitel.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl „Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher“ wird beispielsweise von der Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent“ (Ambulante Quote) beeinflusst. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen umfangreich berät.
- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur vorzuhalten.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Daneben hat auch die Veränderung der Gesetzeslage unmittelbar Einfluss auf den Fehlbetrag. In den vergangenen Jahren gab es immer mal wieder mehr oder weniger umfangreiche Reformen der Pflege. In den Jahren 2015 bis 2017 insbesondere durch die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III und durch die die Pflegereform. Diese ist im Prüfzeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- In 2017 mit der Einführung des EEE (einrichtungseinheitliche Eigenanteil),
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020 und
- in 2022 die Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatte diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

Der in 2022 eingeführte Leistungszuschlag führt zu einer Entlastung des Haushaltes des Kreises bei den stationären Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege. Gemäß dem § 43c SGB XI wird der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit begrenzt und in einer Staffelung günstiger für den Pflegebedürftigen. Ein zeitlich gestaffelter Leistungszuschlag von der Pflegekasse soll die Eigenbelastung schrittweise reduzieren. Bei aufstockender Hilfe zur Pflege in Einrichtungen kann diese Regelung somit auch zu einer Entlastung der Sozialhilfe führen. Bereits 2022 ist dieser entlastende Effekt für die Hilfe zur Pflege spürbar. Dem steht eine geplante tarifliche Erhöhung der Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Die Aufwendungen für die ambulante und stationäre Pflege können sich dadurch langfristig wieder erhöhen. Wie lang die Einsparungen beim Kreis Minden-Lübbecke überwiegen, bleibt daher abzuwarten.

2023 wird die Einführung des sogenannten Bürgergeldes möglicherweise Auswirkungen auf den Bereich Hilfe zur Pflege haben. Vor allem ein höheres Schonvermögen könnte zu einem früheren Einsetzen von Sozialleistungen im Alter führen. Die genaue Ausgestaltung und die langfristigen Auswirkungen lassen sich aktuell noch nicht absehen.

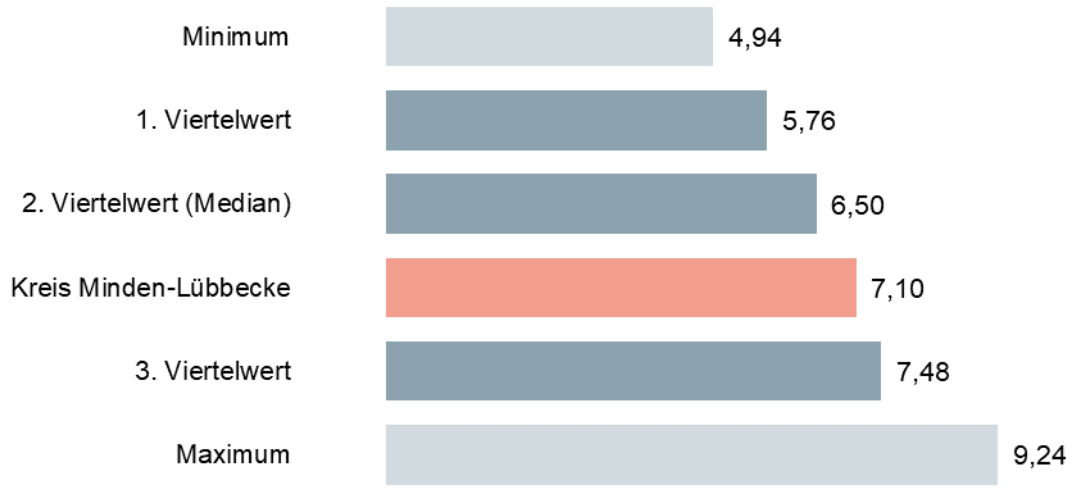
Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

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

- Im Kreis Minden-Lübbecke benötigen relativ viele Pflegebedürftige unterstützend Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Dies ist auch auf die unterdurchschnittliche Kaufkraft im Kreis zurückzuführen.

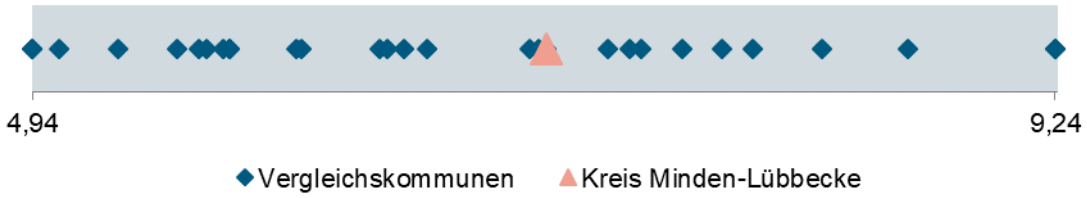
Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent 2020



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

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



Im **Kreis Minden-Lübbecke** sind mehr als sieben von 100 Pflegebedürftigen auf unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII angewiesen. Der Anteil ist höher als in den

meisten Vergleichskreisen. Dennoch reichen die Leistungen der Pflegeversicherungen für einen Großteil der Pflegebedürftigen aus.

Den Anteil der Nicht-Versicherten konnte der Kreis Minden-Lübbecke nicht ermitteln. Nicht-Versicherte tragen zu einem höheren Anteil von Leistungsbeziehern an den Pflegebedürftigen bei, da die Pflegekassen keine Leistungen tragen. Inwieweit das hier eine Rolle spielt, ist hier nicht klar. In der Wahrnehmung des Kreises Minden-Lübbecke handelt es sich aber um eine wachsende Gruppe.

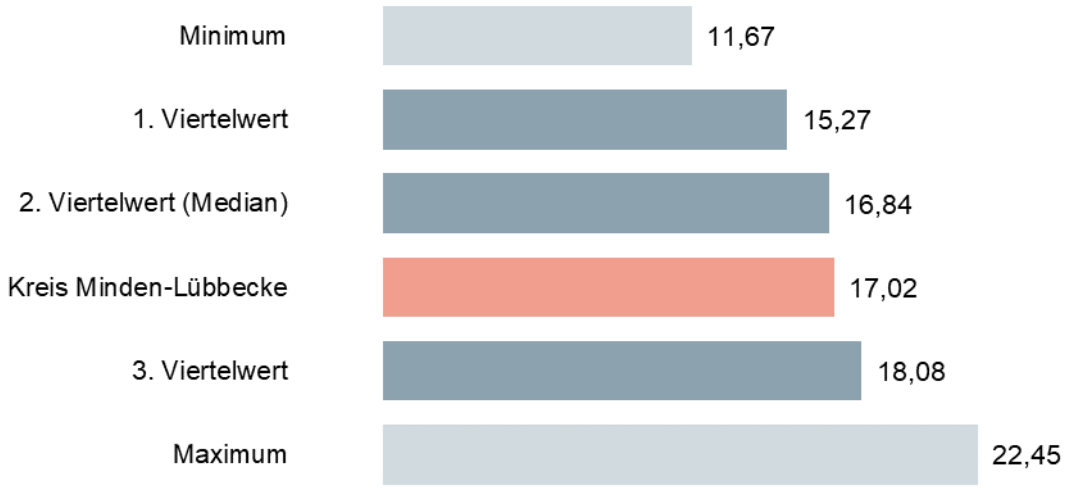
Ob auch in absoluten Zahlen überdurchschnittlich viele Personen Leistungen aus Hilfe zur Pflege beziehen, erkennt man an der Leistungsdichte.

5.4.2.2 Leistungsdichte

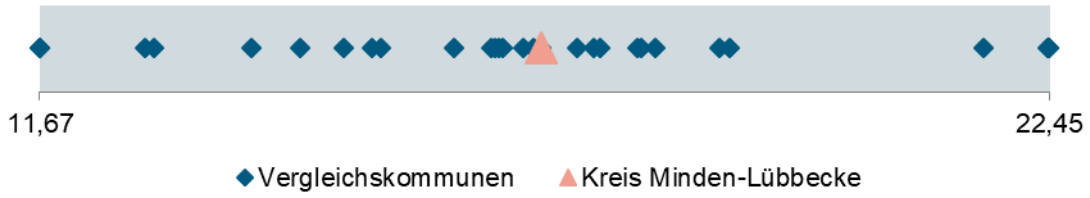
- **Feststellung**
  Im Kreis Minden-Lübbecke gibt es eine durchschnittliche Zahl an Leistungsbeziehern nach dem 7. Kapitel SGB XII. Auffallend ist jedoch der hohe Anteil von Leistungsbeziehern mit niedrigen Pflegegraden in stationären Einrichtungen.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



Im **Kreis Minden-Lübbecke** gibt es im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine durchschnittlich hohe Anzahl von Leistungsbeziehern nach dem 7. Kapitel SGB XII. Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Leistungsdichte in den letzten Jahren konstant geblieben ist.

Entwicklung der Leistungsdichte

2018	2019	2020	2021
17,12	16,59	17,02	16,44

Während die Zahl der ambulanten Leistungsbezieher um 43 gesunken ist, hat sich die Zahl der Leistungsbezieher in einer stationären Einrichtung um 21 erhöht. Zum Jahr 2020 gab es eine zwischenzeitliche Spitze bei den stationären Leistungsbeziehern. Dies könnte auf das Angehörigenentlastungsgesetz zurückzuführen sein. Nähere Ausführungen hierzu folgen im Abschnitt „Erträge Hilfe zur Pflege“.

Der Vergleich der ambulanten und der stationären Leistungsdichte kann wichtige Aufschlüsse darüber geben, worauf die insgesamt erhöhte Leistungsdichte zurückzuführen ist.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	2,12	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	14,89	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Im Kreis Minden-Lübbecke zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen der stationären und der ambulanten Leistungsdichte. Die stationäre Leistungsdichte ist prägend für die Leistungsdichte. Überdurchschnittlich ist jedoch nur die ambulante Leistungsdichte. Hier zeigt sich die geringe Kaufkraft: Auch für die relativ kostengünstigen ambulanten Pflegemaßnahmen reichen die eigenen Mittel teilweise nicht aus. Trotz insgesamt gesunkener Zahl an ambulanten Leistungsbeziehern ist der Anteil der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften gestiegen. Waren 2018 nur rund sieben Prozent der Leistungsbezieher in einer ambulanten Wohngemeinschaft, sind es 2020 bereits zehn Prozent. Steigt die Zahl weiter an, könnte sich dies auch auf die ambulante Leistungsdichte auswirken. Denn die Pflege in diesen Wohngemeinschaften unterscheidet sich nicht wesentlich von stationären Einrichtungen. Dadurch müssen tendenziell

auch eher unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII in Anspruch genommen werden.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese Kreise stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest. Zudem sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen. Vereinheitlichen könnte dies eine Regelung von höherer Stelle.

Auffallend ist beim Kreis Minden-Lübbecke die hohe Zahl der stationären Leistungsbezieher in den Pflegegraden 2 und 3. Knapp 57 Prozent der stationären Leistungsbezieher haben einen solchen Pflegegrad. Über ein Fünftel der stationären Leistungsbezieher hat lediglich einen Pflegegrad 2. Der Anteil liegt höher als bei 75 Prozent der übrigen Kreise. In anderen Kreisen wird bei Antragstellern mit diesen Pflegegraden geprüft, ob eine stationäre Pflege tatsächlich notwendig ist (s.g. Heimnotwendigkeitsprüfung). Oft kann durch diese Prüfung, teilweise mit einhergehender Pflegeberatung, ein Verbleib in der günstigeren ambulanten Pflege erreicht werden. Im Kreis Minden-Lübbecke erfolgt eine Einzelfallentscheidung auf Grundlage des Pflegeüberleitungsbogens sowie gegebenenfalls der Dokumentation des Pflegeheimes. Zudem werden die Pflegebedürftigen bei Bedarf persönlich in Augenschein genommen. Im Kreis findet jedoch keine Heimnotwendigkeitsprüfung für Pflegebedürftige mit Pflegegrad 2 statt, soweit die Pflegebedürftigen bereits über 80 Jahre alt sind. Bei Pflegegrad 3 wird angenommen, dass die Notwendigkeit der stationären Pflege gegeben ist.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte das Konzept der Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade 2 und 3 prüfen und gegebenenfalls anpassen.

Die Leistungsdichte ist höher, je höher die Kosten der Pflege sind. Zudem steigt dann der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege. Dies lässt sich teilweise an den Transferaufwendungen ablesen.

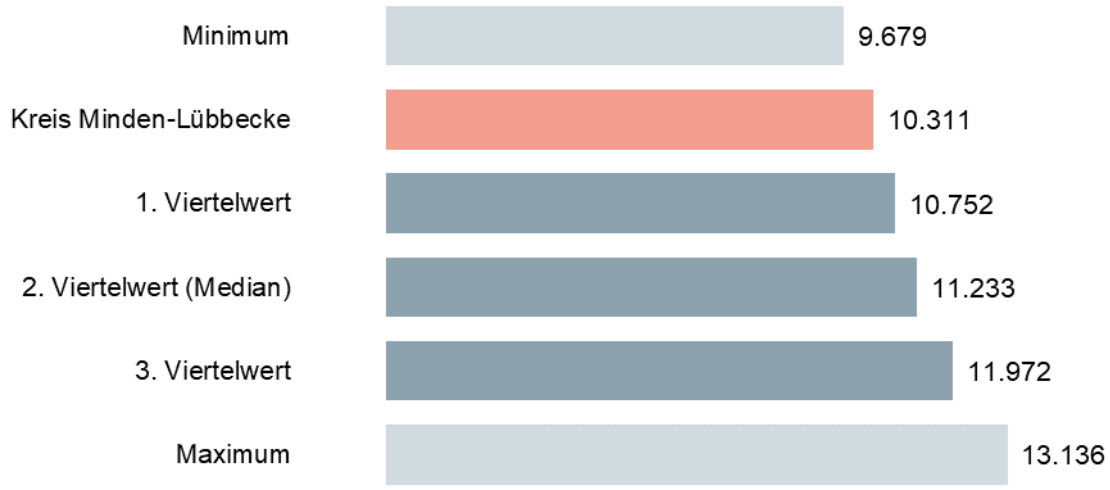
5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- Die geringen Kosten für die Pflege im Kreis Minden-Lübbecke schlagen sich auch bei den geringen Transferaufwendungen nieder.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Nur wenige Kreise haben so geringe Transferaufwendungen je Leistungsbezieher wie der Kreis Minden-Lübbecke. Ein Grund könnte in einem hohen Anteil ambulanter Leistungsbezieher liegen. Aufschluss hierüber gibt die ambulante Quote im nachfolgenden Kapitel. Aber auch niedrige stationäre Kosten wirken sich positiv aus. Daher schlüsseln wir die ambulanten und die stationären Transferaufwendungen auf.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	8.011	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	10.639	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Die stationären Transferaufwendungen sind im Kreis Minden-Lübbecke prägend und bestimmen daher die Einordnung im interkommunalen Vergleich. Die sozialen Faktoren – niedrige Kaufkraft bei hoher SGB II-Quote – sprechen eher für hohe Transferaufwendungen. Wie bereits festgestellt, sind die Kosten für die stationäre Pflege im Kreis niedrig. Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Januar 2022 für die stationäre Unterbringung, liegt der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE) des Kreises Minden-Lübbecke im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 798 Euro unter dem Durchschnittswert von 935 Euro. Auch die durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Verpflegung fallen geringer aus als der Durchschnittswert im Bereich des LWL. Zusammengerechnet liegen die Kosten für einen stationären Pflegeplatz im Kreis Minden-Lübbecke pro Monat rund 236 Euro unter dem Durchschnittswert. Die monatliche Zuzahlung ist sogar geringer als in allen anderen Kreisen im Gebiet des LWL. Dadurch kann auch die unterdurchschnittliche Kaufkraft ausgeglichen werden.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegewohngeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro	6.287	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegewohngeld je EW ab 65 Jahre in Euro	127	77,78	115	127	142	173	30

Die Kosten für die stationäre Pflege sind im Kreis Minden-Lübbecke verhältnismäßig gering. Neben dem EEE und den Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind insbesondere die Investitionskosten ausschlaggebend. Zur Deckung der Investitionskosten einer Einrichtung kann Pflegewohngeld beantragt werden. Die Investitionskosten fallen höher aus, wenn mehr in die Einrichtung investiert wurde (unter anderem um die vorgeschriebene Einzelzimmerquote einzuhalten). Wie schon die anderen stationären Kosten, sind auch die Investitionskosten eher gering. Dadurch ist das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher niedriger als in allen anderen Vergleichskreisen.

Interessant ist in der Gegenüberstellung der einwohnerbezogene Vergleich. Hier stellt der Kreis Minden-Lübbecke den Medianwert. Dies deutet darauf hin, dass vergleichsweise viele Personen im Kreis Pflegewohngeld beziehen. Die absolute Höhe des Pflegewohngelds ist daher höher, auch wenn der einzelne Leistungsbezieher eher geringe Aufwendungen verursacht.

Die Höhe der Transferaufwendungen ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

5.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus. In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen durch das PSG II ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des **Kreises Minden-Lübbecke** und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. Dennoch sollte die Entwicklung der Zahl von ambulanten Leistungsbeziehern weiter beobachtet werden.

Entwicklung der ambulanten Quote Kreis Minden-Lübbecke 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
15,21	14,28	12,47	11,71

Die ambulante Quote ist im Betrachtungszeitraum deutlich gesunken. Zum einen ist dies in der vor allem seit 2020 gestiegenen Zahl an stationären Leistungsbeziehern begründet. Zum ande-

ren hat sich die Zahl der ambulanten Leistungsbezieher seit 2018 um 43 Leistungsbezieher reduziert. Verbessert sich wie im Kapitel „Leistungsdichte“ angesprochen die Steuerung „ambulant vor stationär“, könnte sich dies positiv auf die ambulante Quote auswirken. Denn verbleiben mehr Pflegebedürftige in der häuslichen Pflege, reichen die eigenen Mittel sowie die Hilfen der Pflegekasse oftmals aus. So wird zwar die Zahl der ambulanten Leistungsbezieher nicht erhöht. Stattdessen sinkt die Zahl der stationären Leistungsbezieher oder steigt zumindest nicht an. Die geringeren Kosten für die häusliche Pflege können den Haushalt potenziell entlasten. Trotz der Optimierungsmöglichkeiten ist der Anteil der ambulanten Leistungsbezieher an den Leistungsbeziehern noch höher als bei über 50 Prozent der Vergleichskreise.

Angesichts der steigenden Zahl an stationären Leistungsbeziehern und damit steigenden Transferaufwendungen, ist eine Entlastung des Kreishaushalts durch Erträge wichtig. Im folgenden Abschnitt wird geprüft, inwieweit Erträge realisiert werden.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

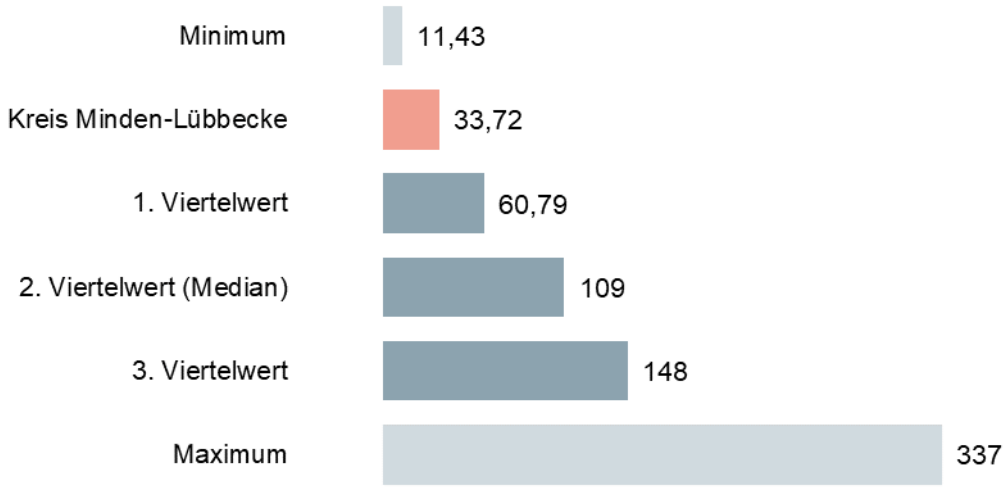
- **Feststellung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke erzielt im wesentlich geringeren Umfang Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen, zum Beispiel Schenkungen, als andere Kreise. Die geringe Höhe der Erträge deutet darauf hin, dass hier noch Optimierungspotenzial besteht.

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.

Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

In den meisten Vergleichsjahren gehört der **Kreis Minden-Lübbecke** zu den Kreisen mit den geringsten Erträgen aus Unterhalt je Leistungsbezieher. Ab 2020 besteht die Regelung, erst ab 100.000 Euro Jahresbruttoeinkommen die Unterhaltsverpflichtung zu prüfen. Hierdurch sind die Erträge bei allen Kreisen deutlich zurückgegangen. Von 2019 nach 2020 sind die Erträge im Kreis Minden-Lübbecke um 80 Prozent zurückgegangen.

Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

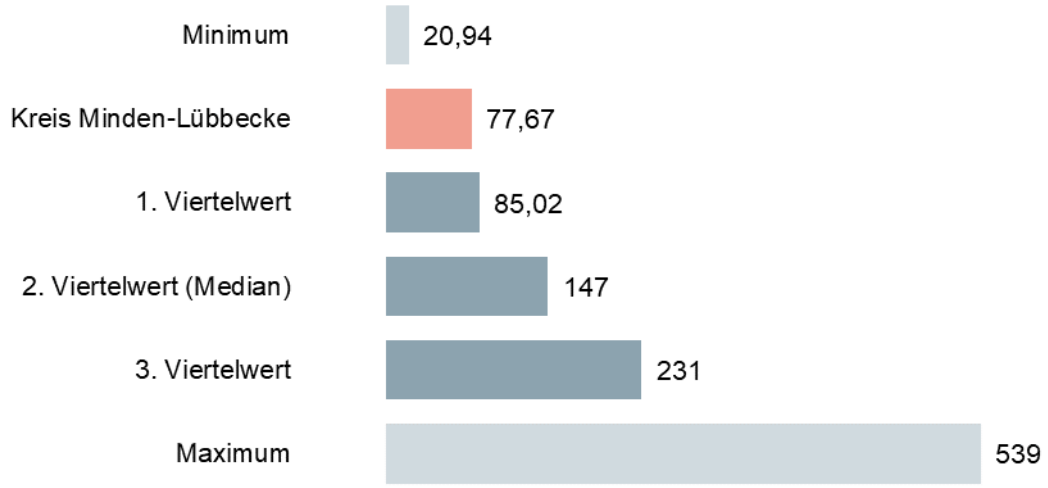
Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	0,00	0,00	0,00	1,90	22,10	80,21	21
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	38,52	15,26	72,70	121	165	382	23

In den Vorjahren und erneut 2021 konnte der Kreis Minden-Lübbecke Erträge aus Unterhaltsansprüchen ambulanter Leistungsbezieher realisieren. Der höchste Ertrag wurde mit rund 8.800 Euro 2017 erzielt. Im gesamten Zeitverlauf – auch nach 2020 – betragen die ambulanten Erträge nur einen kleinen Teil der gesamten Unterhaltserträge.

Eine Auflistung der Erträge im Zeitverlauf findet sich in Tabelle 3 der Anlage zu diesem Bericht.

Vor allem nach dem Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes stellen die privatrechtlichen Ansprüche gem. § 93 SGB XII einen wichtigen Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Sie haben das Potenzial, den Kreishaushalt deutlich zu entlasten. Die Schenkungen haben bei der Generation, die aktuell pflegebedürftig ist oder wird, deutlich zugenommen. Umso wichtiger, Ansprüche gegen die sogenannte Erb-Generation zu prüfen. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis Minden-Lübbecke diese auf sich überleiten.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen fallen im Kreis Minden-Lübbecke meistens deutlich geringer aus als in vielen anderen Kreisen. Tatsächlich sind die Erträge 2020 die höchsten im gesamten Betrachtungszeitraum. Meistens haben mehr als 75 Prozent der verglichenen

Kreise höhere privatrechtliche Erträge. 2018 erzielte der Kreis Minden-Lübbecke sogar die geringsten Erträge je Leistungsbezieher.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	104	411	15
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	88,73	11,89	81,99	142	250	410	19

Im Regelfall erzielt der Kreis Minden-Lübbecke auch für ambulante Leistungsbezieher Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen. Diese betragen jedoch immer weniger als 1.000 Euro. Entscheidender für eine Entlastung des Kreishaushalts ist es, die Ansprüche der stationären Leistungsbezieher geltend zu machen. Diese fallen wie auch die gesamten Erträge nur gering aus.

Der Kreis prüft bei der Antragsbearbeitung, ob privatrechtliche Ansprüche bestehen könnten. Bei Bedarf prüft er auch die Entwicklung des Vermögens der Antragssteller. Inwieweit ein angepasstes Prüfverfahren die Erträge erhöhen könnte oder ob aufgrund der niedrigen Kaufkraft nur wenige Ansprüche bestehen, lässt sich nicht allein anhand der Zahlen bestimmen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte prüfen, ob bei der Heranziehung privatrechtlicher Ansprüche noch Optimierungspotenzial besteht.

Um diese Ansprüche realisieren zu können, ist ein hohes Fachwissen sowie eine gute Organisation erforderlich. Inwieweit das für diesen und auch andere Bereiche zutrifft, betrachtet die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke hat die Aufbauorganisation so gewählt, dass eine effektive Aufgabenerledigung möglich ist. Optimiert werden könnte dies durch Arbeitshilfen und Checklisten für die Mitarbeitenden. Es liegen zudem keine aktuellen Prozessbeschreibungen vor.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Die Hilfe zur Pflege ist beim **Kreis Minden-Lübbecke** im Dezernat II beim Sozialamt angesiedelt. Die Arbeitsgruppe 50.1 ist unter anderem zuständig für

- die Antragsbearbeitung und -bewilligung von Hilfe zur Pflege sowie
- Anträge auf Investitionskostenzuschüsse nach dem APG.

Die Pflegeplanung sowie die WTG-Behörde sind Teil der Arbeitsgruppe 50.3, somit ebenfalls im Sozialamt angesiedelt. Ein Austausch ist somit bei Bedarf über die organisatorische Nähe gewährleistet.

Die ambulante und die stationäre Hilfe zur Pflege werden von unterschiedlichen Sachbearbeitenden bearbeitet. Neben der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen gehört auch das Pflegewohngeld nach dem APG zum Stellenumfang. Lediglich die Unterhaltssachbearbeitung erfolgt separat. Mittlerweile werden die Unterhaltsansprüche zusammen mit den Ansprüchen des Jugendamts bearbeitet.

Einige Mitarbeitende haben sich selbst Checklisten für die Antragsbearbeitung erstellt. Zentral vorgegebene Standards gibt es nicht. Zentral erstellte Arbeitshilfen und Checklisten könnten die Antragsbearbeitung standardisieren und auch die Einarbeitung von neuen Mitarbeitenden unterstützen.

Bisher wurden für das Sozialamt Stellen-, aber noch keine Prozessbeschreibungen erstellt. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass die Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung gestellt werden. Dadurch könnte zum Beispiel auch die Antragstellung von Sozialleistungen online erfolgen. Um das Gesetz voll umzusetzen, müssen Prozessbeschreibungen digital hinterlegt werden. Dies kann als Chance genutzt werden, Verfahrensabläufe zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren. Die Einführung des OZG wird durch das Amt 12 - Digitalisierung, Informationstechnik koordiniert. Die Erstellung von Prozessbeschreibungen ist geplant. Bisher gibt es dazu aber keinen konkreten Zeitplan. Im Zuge der Digitalisierung plant der Kreis auch die Einführung der E-Akte. Dieser Prozess ist bereits angestoßen, ist aber noch nicht vollständig umgesetzt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Prozessbeschreibungen wie geplant durchführen. Möglicherweise bestehende Optimierungsmöglichkeiten können hierdurch aufgedeckt und umgesetzt werden. Zudem sollten die Mitarbeitenden durch Arbeitshilfen und Checklisten bei der Antragsbearbeitung unterstützt 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.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** nimmt die Aufgaben der Hilfe zur Pflege selbst war. An die kreisangehörigen Kommunen hat der Kreis keine Aufgaben delegiert. Bis zum Jahr 2001 war dies

noch anders. Der Kreis hatte die ambulante Leistungsbewilligung an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Um die Expertise beim Kreis zu bündeln, ist die Delegation jedoch zurückgenommen worden.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

➔ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke hat Zielwerte für die Stellenbemessung festgelegt. Jedoch wurde die Höhe der Zielwerte länger nicht in einem Stellenbemessungsverfahren überprüft.

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.

Nicht nur für den **Kreis Minden-Lübbecke** waren die letzten Jahren geprägt von zusätzlichen Belastungen für die Sachbearbeitung. Neben gesetzlichen Änderungen wie den Pflegerechtsreformen zählte hierzu zuletzt vor allem die Corona-Pandemie. Hinzu kommt die Fluktuation. Durch Stellenvakanzen und der Einarbeitung neuer Sachbearbeitungen werden die Mitarbeitenden zusätzlich belastet.

Eine aktuelle Stellenbemessung für den Bereich existiert nicht. Jedoch wurde ein Zielwert von 130 Fällen je Vollzeit-Stelle festgelegt. Durch hohe Krankenstände und die Fluktuation stimmt zudem nur selten die Soll-Stellenausstattung mit der tatsächlichen Ist-Besetzung überein. Dennoch können Bearbeitungsrückstände vermieden werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Zielwerte in der Arbeitsgruppe 50.1 neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

Im **Kreis Minden-Lübbecke** werden in 2020 1,4 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant eingesetzt. Für die Hilfe zur Pflege stationär werden 10,78 Vollzeit-Stellen eingesetzt. 1,7 Vollzeit-Stellen (Pflegefachkräfte) sind ergänzend in der Bedarfsfeststellung tätig.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	104	59,06	86,35	90,85	109	246	16

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	135	88,31	127	149	172	202	23

Der Umfang der stationären Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ist nahe an dem selbst festgelegten Richtwert (130 Fälle je Vollzeit-Stelle). Auch im interkommunalen Bereich ist der Kreis Minden-Lübbecke damit im mittleren Bereich aller Vergleichskreise. Bei den ambulanten Fällen betreut eine Vollzeit-Stelle im Kreis Minden-Lübbecke mehr als 50 Prozent der übrigen Kreise. Dennoch liegt auch dieser Wert nahe beim Medianwert. Die Stellenanteile für die Bearbeitung der ambulanten Investitionskostenzuschüsse nach dem APG NRW sind aus den Stellenanteilen herausgerechnet.

Personaleinsatz Leistungsgewährung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW über 65 Jahre	0,25	0,00	0,11	0,21	0,27	0,71	26
Vollzeit-Stellen ohne Pflegefachkräfte ambulante Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,20	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	1,57	0,69	1,03	1,30	1,57	2,06	25

Die einwohnerbezogenen Kennzahlen bestätigen die oben dargestellten Kennzahlen. Lediglich die stationären Vollzeit-Stellen wirken deutlich umfangreicher. Dies ist auf den Einwohnerbezug als abweichende Berechnungsbasis zurückzuführen.

Die Pflegefachkräfte des Kreises Minden-Lübbecke sind für die Feststellung des Pflegegrades von Nicht-Versicherten zuständig. Zudem stellen sie die Bedarfe für die ambulante Pflege fest. Die Notwendigkeit einer stationären Pflege erfolgt auf Grundlage des Pflegeüberleitungsbogens sowie der Dokumentation des Pflegeheims. Bei Bedarf werden die Antragssteller auch persönlich in Augenschein genommen. Wie bereits ausgeführt, wird die Heimnotwendigkeitsprüfung nicht für alle Pflegebedürftigen mit Pflegegrad 2 durchgeführt. Eine Prüfung bei Pflegegrad 3 erfolgt überhaupt nicht. Die leicht überdurchschnittliche Personalausstattung kann hingegen auch auf die Festsetzung des Pflegegrads von Nicht-Versicherten zurückgehen. Der Kreis Minden-Lübbecke sieht hier eine wachsende Gruppe. Da die Zahl der Nicht-Versicherten nicht festgehalten wird, lässt sich auch der Arbeitsumfang für die Pflegefachkräfte schwer einschätzen.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

Im **Kreis Minden-Lübbecke** werden in 2020 0,25 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Eine Aufteilung nach ambulant und stationär erfolgt nicht.

Die gpaNRW vergleicht grundsätzlich die Vollzeit-Stellen je Unterhaltsberechnungsfall. Auf diese Weise kann das Arbeitsaufkommen am besten mit der Stellenausstattung des Kreises verglichen werden. Der Kreis Minden-Lübbecke kann aufgrund der Umstrukturierung die Zahl der Unterhaltsberechnungsfälle nicht plausibel erheben, weshalb diese Kennzahl nicht gebildet werden kann. Somit errechnet die gpaNRW hilfsweise die Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,04	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Nach Inkrafttreten des Angehörigenentlastungsgesetzes hat der Kreis Minden-Lübbecke die Unterhaltsheranziehung neu organisiert. Statt eigener Kräfte in der Arbeitsgruppe 50.1 wird nun auf die Unterhaltsverfolgung des Jugendamtes zurückgegriffen. Dadurch sind zwei Stellen für die Heranziehung weggefallen.

Das Potenzial, ob eine Unterhaltsverpflichtung besteht, wird bereits im Leistungsantrag abgefragt. Die konkrete Prüfung und Überleitung von Ansprüchen erfolgt durch die zentrale Unterhaltssachbearbeitung. Die noch offenen Sachverhalte bis 2019 wurden mittlerweile abgearbeitet. Das deutlich geringere Prüfaufkommen ab 2020 hat zu der verminderten Stellenausstattung geführt. Wie weit sich zukünftig die Stellenanteile verschieben, ist noch nicht absehbar. Die Bearbeitung der verbleibenden Unterhaltsfälle ist aufwändig. Dies gilt vor allem für die quotale Aufteilung des Unterhaltsanspruchs. Möglicherweise könnten durch die neue Rechtslage Klagen und Widersprüche künftig deutlich zunehmen.

Die Prüfung der privatrechtlichen Ansprüche erfolgt durch die Leistungssachbearbeitung. Im Antrag wird nach verschenktem Vermögen gefragt. Soweit möglich, wird Einsicht in Sparbücher genommen. Bei Bedarf wird auch eine Prüfung des Vermögens in den vergangenen Jahren vorgenommen. Wie bereits festgestellt (vgl. Kapitel „Erträge Hilfe zur Pflege“) deuten die geringen Erträge auf einen Optimierungsbedarf in der Prüfung hin.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

- Der Kreis Minden-Lübbecke hat aufgrund von pflegemissbräuchlichen Vorkommnissen in der Vergangenheit das Personal der WTG-Behörde deutlich aufgestockt. Mit Anpassung des WTG NRW in 2023 hat der Kreis eine zusätzliche Stelle eingeplant.

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 An-

forderungen 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 Minden-Lübbecke** sind in 2020 5,56 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Davon sind 2,8 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte. 2021 sind 9,8 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 172 Einrichtungen.

Die WTG-Behörde des Kreises Minden-Lübbecke ist der Arbeitsgruppe 50.3 zugeordnet. Diese ist Teil des Sozialamtes, ebenso wie die Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege. Bei Bedarf ist eine Abstimmung mit anderen Teilbereichen für die Belange pflegebedürftiger Menschen möglich.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,81	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	31,29	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30

Die WTG-Behörde ist ein wichtiger Faktor im Pflegesystem. Ihre Aufgaben sind unter anderem die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen. Die WTG-Behörde hat damit eine ordnungsrechtliche Schutzfunktion gegenüber den Menschen in Einrichtungen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Rechte und Bedürfnisse selbst durchzusetzen.

Bereits vor der Personalverstärkung 2021 liegt die Ausstattung der WTG-Behörde im Kreis Minden-Lübbecke oberhalb der in vielen anderen Kreisen. Das ist auf Pflegemissbrauchsfälle im Kreisgebiet zurückzuführen. Um Fälle zukünftig früher zu entdecken und idealerweise zu verhindern, hat der Kreis die Vollzeit-Stellen deutlich aufgestockt. Seit 2021 unterscheidet der Kreis zudem bei der Zuständigkeit nach Einrichtungen der Altenhilfe und der Eingliederungshilfe.

Das Gesetz regelt nicht, mit welchem Personalschlüssel die Aufgaben der WTG-Behörde wahrgenommen werden müssen. In § 14 Abs. 12 WTG NRW ist lediglich vorgeschrieben, dass die ausführenden Personen für die Aufgaben geeignet sein müssen. 2020 sind rund die Hälfte der Vollzeit-Stellen mit Pflegefachkräften besetzt. Ab 2021 stehen sechs Pflegefachkräften vier Verwaltungskräften gegenüber. Somit können sie die Pflegeeinrichtungen und die tatsächliche Umsetzung der Vorgaben fachgerecht prüfen. Zudem bilden die Mitarbeitenden sich regelmäßig

fort. Die durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen werden im Tätigkeitsbericht der WTG-Behörde aufgelistet.

Neben der ordnungsbehördlichen Aufgabe der Aufsicht stehen die WTG-Behörden gem. § 11 WTG NRW auch beratend zur Stelle. Vor allem in den ersten zwei Jahren der Corona-Pandemie (2020 und 2021) war die WTG-Behörde verstärkt beratend unterwegs. Die Pflegeeinrichtungen hatten einen großen Beratungsbedarf, um die Auflagen ordnungsgemäß zu erfüllen. Es bestand auch eine enge Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt.

Die WTG-Behörde strebt seit 2021 eine jährliche Regelprüfung der Pflegeeinrichtungen an. 2021 bestanden zunächst noch Rückstände bei den Regelprüfungen. Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen hat mit Erlass vom 18. März 2020 für rund drei Monate die Prüfungen der WTG-Behörde ausgesetzt. Erst ab Juni wurden wieder Regelprüfungen durchgeführt. Die Rückstände konnten 2021 vollständig aufgearbeitet werden. 2020 wurde die WTG-Behörde zusätzlich durch den erwähnten Pflegemissbrauchsfall im Kreisgebiet eingebunden. Statt der üblichen 30 bis 40 Anlassprüfungen, mussten 2020 89 durchgeführt werden.

Die WTG-Behörde wird durch die jährliche Prüfung vermehrt ordnungsbehördlich tätig. So werden beispielsweise mehr Belegungsstopps ausgesprochen als noch in den Vorjahren. Diese sind oft in einem mangelnden Personalschlüssel begründet[13]. In selbstverwalteten ambulanten Wohngemeinschaften führt die WTG-Behörde nur Regelprüfungen durch, wenn eine entsprechende Prüfvereinbarung gem. § 75 WTG NRW abgeschlossen wurde. Im Kreisgebiet gibt es 2020 24 selbstverantwortete Wohngemeinschaften. Der überwiegende Teil ist hierbei der Eingliederungshilfe zuzuordnen. Vereinbarungen zu Regelprüfungen wurden nicht getroffen. Anlassprüfungen waren nicht notwendig. Jedoch nimmt die Statusprüfung der Wohngemeinschaften viel Zeit in Anspruch.

Eine weitere Aufgabe für die Beschäftigten entsteht durch die Anpassung des WTG in 2023. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen. Der Kreis Minden-Lübbecke hat daher das Personal um eine weitere Vollzeit-Stelle aufgestockt.

Die WTG-Behörde erstellt und veröffentlicht alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Der Tätigkeitsbericht wird den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt und im Internet veröffentlicht. Neben den erwähnten Ausführungen zu Personal und Fortbildungsmaßnahmen erhält der Bericht Ausführungen zu den Tätigkeiten der WTG-Behörde (z.B. Status-, Regel- und Anlassprüfungen). Ausführliche Informationen zu den Regelprüfungen werden einrichtungsscharf ebenfalls im Internet veröffentlicht.

[13] Ausführungen zum Fachkräftemangel in der Pflege finden sich im nachfolgenden Kapitel.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

- **Feststellung**
  Im Kreis Minden-Lübbecke besteht ein Bedarf an solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen. Diese sollen dazu beitragen, die ambulante Pflege länger zu ermöglichen.

- **Feststellung**
  Der Personalmangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen.

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.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** lässt alle zwei Jahre eine kommunale Pflegeplanung durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen erstellen. Hierbei bezieht der Kreis demografische Entwicklungen sowie die Pflegelandschaft in den kreisangehörigen Kommunen mit ein. In der Pflegeplanung wird auch eine Entwicklung der Pflegelandschaft über die letzten Jahre dargestellt. Zur Erarbeitung der Planung führt die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Experteninterviews, unter anderem mit Pflegeberatenden.

Die Auswertung der Pflegeangebote erfolgt auf Basis der Städte und Gemeinden. So kann ausgewertet werden, ob den Pflegebedürftigen wohnortnahe Versorgungsangebote zur Verfügung stehen. Zudem wird die vergangene und prognostische Bevölkerungsentwicklung bei der Beurteilung des Angebots herangezogen. Auch die schon feststehende Entwicklung neuer Pflegeangebote wird in die Betrachtung mit einbezogen.

Für das gesamte Kreisgebiet stellt sich die Pflegeinfrastruktur aktuell wie folgt dar:

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	56,12	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	12,43	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	8,21	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,00	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	6,05	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Im Kreis Minden-Lübbecke gibt es mehr stationäre Pflegeplätze je Einwohner als in den meisten anderen Kreisen. Auch die Pflegeplanung zeigt, dass eine Überdeckung an Pflegeplätzen besteht. Diese besteht nicht kreisweit, sondern konzentriert sich auf einige Städte. In anderen besteht sogar eine rechnerische Unterdeckung mit stationären Angeboten. Wird eine stationäre Pflege notwendig, müssen die Pflegebedürftigen daher unter Umständen ihren bisherigen Wohnort verlassen.

Die tatsächliche Zahl zur Verfügung stehender Plätze im Kreisgebiet dürfte etwas geringer ausfallen. Im Kreisgebiet können durch verhängte Belegungsstopps nicht alle Einrichtungen ihre Pflegeplätze voll belegen. Dennoch bleibt ein höherer Bestand an Pflegeplätzen als in vielen anderen Kreisen. Nicht genutzte Plätze können nach Aussage der Betreiber als Kurzzeitplätze genutzt werden. Angebote wie die Kurzzeitpflege können dazu beitragen, dass Pflegebedürftige möglichst lange in der eigenen Häuslichkeit versorgt werden können. Durch die eingestreuten Plätze gibt es im Kreisgebiet mehr Kurzzeitpflegeplätze auf den Einwohner gerechnet als in allen anderen Kreisen. Jedoch gibt es keine solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen. Das Problem an eingestreuten Plätzen ist, dass diese nicht dauerhaft zur Verfügung stehen. Ist die Auslastung in der stationären Einrichtung hoch, werden auch die eingestreuten Plätze als dauerhafte Pflegeplätze genutzt. Die Nachfrage nach Kurzzeitpflegeplätzen im Kreis Minden-Lübbecke ist sehr hoch und in den letzten Jahren noch weiter gestiegen[14]. Das führt insbesondere in den stark nachgefragten Sommermonaten zu Engpässen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Ein Ziel sollte sein, eine solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung im Kreisgebiet zu etablieren.

Neben teilstationären Angeboten sind auch ambulante Pflegedienste wichtig, um einen möglichst langen Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu ermöglichen. Immer mehr Pflegebedürftige werden nicht nur durch Angehörige gepflegt, sondern nehmen zusätzlich auch ambulante Pflegedienste in Anspruch. Hier ist die Versorgung mittlerweile kritisch. Teilweise werden nur noch Neukunden ab Pflegegrad 2 aufgenommen. Durch die hohe Auslastung können auch nicht

[14] vgl. Fortschreibung der örtlichen Pflegeplanung Kreis Minden-Lübbecke 2021, S. 36 f.

mehr alle Wunschzeiten berücksichtigt werden. Auch die ambulante Pflege ist durch den Fachkräftemangel betroffen. Somit kann trotz einer ausreichenden Nachfrage das Angebot nicht nach Belieben ausgedehnt werden. Im stationären Bereich schlägt sich der Fachkräftemangel in den bereits angesprochenen Belegungsstopps nieder.

Der Kreis Minden-Lübbecke begegnet dem Fachkräftemangel in der Pflege, indem er einen Altenpflegekurs finanziert hat, als eine anderweitige Finanzierung nicht gesichert war. Zudem richtet er alle zwei Jahre den „Tag der Gesundheitsberufe“ aus. Hierdurch sollen mehr Menschen für Pflegeberufe gewonnen werden.

Die Pflege zuhause kann auch durch weitere Maßnahmen gefördert werden. Neben den rein pflegerischen Maßnahmen benötigen Pflegebedürftige auch Unterstützung im Alltag. Somit sind im Zusammenhang mit den ambulanten Pflegediensten auch Haushaltsdienstleistungen zu sehen. Soweit es sich um vom Kreis anerkannte Angebote handelt, kann für die Inanspruchnahme von Haushaltsdienstleistungen ein Entlastungsbeitrag von 125 Euro monatlich in Anspruch genommen werden. Die Zahl der anerkannten Angebote ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.

Um pflegende Angehörige zu unterstützen, informiert der Kreis Minden-Lübbecke über die Initiative „Pflege und Beruf“ zu den Möglichkeiten, Pflege und Berufstätigkeit zu vereinen. Der Kreis bietet Unternehmen auch die Ausbildung von sogenannten Pflegeguides an. Diese sollen im Unternehmen als Ansprechpartner dienen, um die Vereinbarkeit zu verbessern.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Bemühungen fortsetzen, den Personalmangel in der Pflege zu bekämpfen.

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

➔ **Feststellung**
Im Kreis Minden-Lübbecke steht den Einwohnerinnen und Einwohnern die Pflege- und Wohnberatung über einen Verbund aus Wohlfahrtsverbänden zur Verfügung. Die Tätigkeiten der Beratungsstellen werden über jährliche Berichte kontrolliert.

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.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** arbeitet seit Jahren eng mit der Arbeitsgemeinschaft Pflegeberatung zusammen. Dieser Zusammenschluss von Wohlfahrtsverbänden betreibt im Kreis drei Beratungszentren, um eine wohnortnahe Beratung sicherzustellen. Ein Stellenanteil zur Koordinierung der Zusammenarbeit beim Kreis kann nicht quantifiziert werden. Die Aufgabe wird als Teil der Pflegeplanung wahrgenommen. Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen sehr heterogen organisiert. Teils wird die Aufgabe komplett in Eigenregie übernommen, teilweise sind die Aufgaben vollständig auf kreisangehörige Kommunen oder Dritte delegiert. Daher verzichtet die gpaNRW auf einen interkommunalen Vergleich.

Die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsgemeinschaft Pflegeberatung und dem Kreis Minden-Lübbecke besteht seit vielen Jahren. Die Wohlfahrtsverbände in dem Zusammenschluss bieten sowohl stationäre als auch ambulante Pflege an.

Neben der Heimnotwendigkeitsprüfung ist die Pflege- und Wohnberatung ein zweiter Baustein, um eventuell Heimaufnahmen zu verhindern. Sie ist ein wichtiger Punkt für die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Den Menschen im Kreis muss die Möglichkeit geboten werden, sich umfassend über die Möglichkeiten der häuslichen Pflege zu informieren. So kann zum Beispiel durch eine Tagespflege teilweise die stationäre Heimaufnahme verhindert oder zumindest verzögert werden. Gleiches gilt für den barrierefreien oder -armen Umbau der Wohnung. Dies verzögert auch deutlich den Einstieg in die unterstützenden Hilfen nach dem SGB XII.

Die Pflegeberatung wird überwiegend durch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter mit entsprechender Weiterbildung durchgeführt. Für die Wohnberatung stehen zusätzlich Pflegefachkräfte und Beratende mit handwerklicher Ausbildung zur Verfügung. Vor allem die Wohnberatung wird auch als Hausbesuch durchgeführt. Für eine erfolgreiche Pflege- und Wohnberatung ist es unerlässlich, dass das Angebot niedrigschwellig ist. Durch die drei Standorte im Kreisgebiet (Minden, Espelkamp und Bad Oeynhausen) sowie die Hausbesuche stehen den Ratsuchenden die Angebote wohnortnah zur Verfügung. Gerade Hausbesuche waren vor allem in den ersten beiden Jahren der Corona-Pandemie nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Zu der Zeit hat die Pflegeberatung verstärkt auf telefonische Beratung gesetzt. Beibehalten hat die Pflege- und Wohnberatung die Möglichkeit der Online-Beratung. Ursprünglich wurde diese Möglichkeit während der Corona-Pandemie geschaffen, um weiterhin zumindest virtuell an einem Tisch sitzen zu können. Aber auch nach Aufhebung der Kontaktbeschränkungen wird diese Möglichkeit viel nachgefragt. Vor allem für Angehörige, die nicht mehr vor Ort wohnen, bietet dies ein niedrigschwelliges Angebot.

Die Arbeitsgemeinschaft informiert über ihren Internetauftritt[15] sowie Flyer zum Beratungsangebot. Ein aktives Zugehen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, zum Beispiel alle Bürger ab 70 Jahren, wurde bisher nicht durchgeführt. Auf diese Weise könnten jedoch noch mehr Bürger erreicht werden, die sich noch nicht mit einer Umgestaltung ihrer Wohnsituation beschäftigt haben.

Über jährliche Berichte ist der Kreis zu den durchgeführten Beratungen im Bilde. Hier werden sowohl die Zahl der Beratungskontakte als auch die aktuelle Wohnsituationen nachgehalten. Ein Beratungsergebnis – zum Beispiel der Verbleib in der eigenen Häuslichkeit – wird nicht mit aufgeführt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte darauf hinwirken, dass die jährlichen Berichte der Pflege- und Wohnberatung um ein Beratungsergebnis ergänzt werden.

[15] www.pflegeberatung-minden-luebbecke.de

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

- **Feststellung**
  Das Fach- und Finanzcontrolling erfolgt im Kreis Minden-Lübbecke getrennt. Aktuell berechnet der Kreis keine steuerungsrelevanten Kennzahlen, die er in die Berichte mit aufnehmen könnte.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Die Stabsstelle „Haushalt und Statistik“ im Sozialamt des **Kreises Minden-Lübbecke** ist für die Zusammenarbeit mit der Finanzabteilung des Kreises zuständig. Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII werden im Kreishaushalt unter dem Produkt 005 001 004 gebucht. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten für die Vergleichsjahre geliefert werden. Die Datenlage ist ausreichend, um ein vollständiges Bild zu erreichen.

Angesichts der hohen Haushaltsbelastung (vgl. Fehlbetrag Hilfe zur Pflege) ist es wichtig, einen genauen Überblick über die Entwicklungen der Aufwendungen und Erträge zu haben. Dies gilt unterjährig, aber auch als Entwicklung über Jahre hinweg, um Trends zu erkennen. Wesentlich für den Informationsgehalt ist, im Controlling die Finanzdaten mit den Fachdaten zu verbinden. Nur so ist erkennbar, ob zum Beispiel Aufwendungen aufgrund der gestiegenen Fallzahlen höher ausfallen. Der Fokus ist hierbei nicht auf eine Verringerung des Fallbestandes gerichtet. Stattdessen sollen Steuerungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Hierdurch können möglicherweise die Aufwendungen verringert werden (zum Beispiel durch eine verhinderte Heimaufnahme).

Das Sozialamt des Kreises Minden-Lübbecke erstellt keinen separaten Controllingbericht. Die Finanzdaten werden von der Finanzabteilung für die unterjährigen Controllingberichte an die politischen Vertreter bei der Stabsstelle angefragt. Jedoch erstellt die Stabsstelle monatliche Auswertungen der finanziellen Entwicklungen. Das Fachcontrolling erfolgt separat durch die Fachaufsicht des Sozialamtes. Die Fachaufsicht erstellt monatliche Auswertungen nach Hilfearten (zum Beispiel Pflegegeld, stationär etc.). Hierbei wird monatlich kontrolliert, welche Entwicklungen es gibt. Sind auffällige Entwicklungen erkennbar, werden hierfür auch die Gründe gesucht.

Eine Verknüpfung der Fach- und Finanzdaten ist nicht vorgesehen. Die Daten werden jedoch zusammengeführt. Somit sind beide Entwicklungen zentral ablesbar. Es werden jedoch keine Kennzahlen zu Analysezwecken gebildet. Diese könnten bei der Einschätzung helfen, ob das Haushaltsjahr weiter planmäßig verläuft.

Im Haushaltsplan sowie im Jahresabschluss werden Kennzahlen zum Bereich Hilfe zur Pflege abgebildet. Diese sind jedoch nicht zur Steuerung geeignet. Auch sind die derzeit aufgeführten Ziele aufgrund von Rechtsänderungen nicht mehr zeitgemäß (z.B. Unterhaltserträge je Leistungsbezieher). In einem aktuell laufenden Prozess des Kreises werden Kennzahlen für die Steuerung entwickelt.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke sollte in seinen monatlichen Auswertungen die Fach- und Finanzdaten zu Kennzahlen verknüpfen. Zudem sollten die Ziele und Kennzahlen im Haushaltsplan angepasst werden.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F1	Im Kreis Minden-Lübbecke gibt es eine durchschnittliche Zahl an Leistungsbeziehern nach dem 7. Kapitel SGB XII. Auffallend ist jedoch der hohe Anteil von Leistungsbeziehern mit niedrigen Pflegegraden in stationären Einrichtungen.	188	E1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte das Konzept der Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade 2 und 3 prüfen und gegebenenfalls anpassen.	190
F2	Der Kreis Minden-Lübbecke erzielt im wesentlich geringeren Umfang Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen, zum Beispiel Schenkungen, als andere Kreise. Die geringe Höhe der Erträge deutet darauf hin, dass hier noch Optimierungspotenzial besteht.	194	E2	Der Kreis sollte prüfen, ob bei der Heranziehung privatrechtlicher Ansprüche noch Optimierungspotenzial besteht.	197
Organisation und Personaleinsatz					
F3	Der Kreis Minden-Lübbecke hat die Aufbauorganisation so gewählt, dass eine effektive Aufgabenerledigung möglich ist. Optimiert werden könnte dies durch Arbeitshilfen und Checklisten für die Mitarbeitenden. Es liegen zudem keine aktuellen Prozessbeschreibungen vor.	197	E3	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Prozessbeschreibungen wie geplant durchführen. Möglicherweise bestehende Optimierungsmöglichkeiten können hierdurch aufgedeckt und umgesetzt werden. Zudem sollten die Mitarbeitenden durch Arbeitshilfen und Checklisten bei der Antragsbearbeitung unterstützt werden.	198
F4	Der Kreis Minden-Lübbecke hat Zielwerte für die Stellenbemessung festgelegt. Jedoch wurde die Höhe der Zielwerte länger nicht in einem Stellenbemessungsverfahren überprüft.	199	E4	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Zielwerte in der Arbeitsgruppe 50.1 neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden.	199
Steuerung und Controlling					
F5	Im Kreis Minden-Lübbecke besteht ein Bedarf an solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen. Diese sollen dazu beitragen, die ambulante Pflege länger zu ermöglichen.	204	E5	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Ein Ziel sollte sein, eine solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung im Kreisgebiet zu etablieren.	205

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Der Personalmangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen.	204	E6	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Bemühungen fortsetzen, den Personalmangel in der Pflege zu bekämpfen.	206
F7	Im Kreis Minden-Lübbecke steht den Einwohnerinnen und Einwohnern die Pflege- und Wohnberatung über einen Verbund aus Wohlfahrtsverbänden zur Verfügung. Die Tätigkeiten der Beratungsstellen werden über jährliche Berichte kontrolliert.	206	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte darauf hinwirken, dass die jährlichen Berichte der Pflege- und Wohnberatung um ein Beratungsergebnis ergänzt werden.	207
F8	Das Fach- und Finanzcontrolling erfolgt im Kreis Minden-Lübbecke getrennt. Aktuell berechnet der Kreis keine steuerungsrelevanten Kennzahlen, die er in die Berichte mit aufnehmen könnte.	208	E8	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte in seinen monatlichen Auswertungen die Fach- und Finanzdaten zu Kennzahlen verknüpfen. Zudem sollten die Ziele und Kennzahlen im Haushaltsplan angepasst werden.	209

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	311.866	311.207	310.710	310.409	310.270
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	95.778	95.528	94.875	94.144	93.144
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	46.567	46.170	45.890	45.403	45.255
Einwohner ab 80 Jahre	20.896	21.703	22.411	23.319	24.063

Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	237	177	162	145	133
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	983	985	971	1.024	1.006

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Summe	**1.220**	**1.162**	**1.133**	**1.168**	**1.140**
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	963.865	893.029	998.942	1.168.263	1.044.633
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	9.058.146	8.814.111	9.541.511	10.889.953	12.199.983
Summe in Euro	**10.022.011**	**9.707.141**	**10.540.453**	**12.058.216**	**13.244.616**
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	8.774	2.987	1.368	0,00	1.487
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	237.307	217.302	206.839	39.429	65.116
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	**246.081**	**220.289**	**208.207**	**39.429**	**66.604**
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	0,00	761	360	0,00	545
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	79.610	27.016	55.191	90.824	23.527
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	**79.610**	**27.776**	**55.551**	**90.824**	**24.072**

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Minden-Lübbecke 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 des Kreises Minden-Lübbecke ist gut aufgestellt. Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bietet die Bauaufsicht des Kreises wenig Ansatzpunkte für Optimierungen. Über Bauanträge entscheidet die Bauaufsicht fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Ein Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit. Zudem hilft es eventuelle Korruptionsfälle präventiv zu vermeiden.

Der Kreis Minden-Lübbecke gehört zu den wenigen Kreisen, die Bauanträge bereits digital annehmen und bearbeiten können. Die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren erfolgt vollständig in digitaler Form. Über die eingesetzte Fachsoftware und die Plattform zum Austausch der digitalen Unterlagen wird der Verfahrensablauf unterstützt. Die digitale Beteiligung interner und externer Stellen wirkt sich dabei positiv auf die Laufzeiten aus.

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache Baugenehmigungsverfahren, auf das rund 95 Prozent der Bauanträge entfallen, ist 2020 im Kreis Minden-Lübbecke deutlich kürzer als bei den meisten anderen Kreisen. Im normalen Baugenehmigungsverfahren positioniert sich der Kreis im Mittelfeld. Gegenüber dem Jahr 2019 konnte die Bauaufsicht die Gesamtlaufzeiten in beiden Verfahren deutlich verringern.

Die Anzahl der unerledigten Bauanträge ist im Prüfzeitraum vergleichsweise hoch. Die Bauaufsicht hat deshalb ein Projekt zum Abbau der Altfälle eingerichtet. Dadurch konnten die Rückstände deutlich reduziert werden. Der Kreis sollte den eingeschlagenen Weg weiterhin konsequent fortführen.

Bürgerfreundlichkeit ist für den Kreis Minden-Lübbecke sehr wichtig, deshalb haben Bauantragstellende die Möglichkeit, sich im Internet umfassend zu informieren. Daneben bietet der Kreis eine ausführliche und verlässliche Bauberatung vor Antragstellung an.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat noch keine Ziele für den Bereich der Bauaufsicht definiert. Kennzahlen wurden ebenfalls noch nicht gebildet. Hier bietet es sich an, die Kennzahlen aus

der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben, um die intrakommunale Entwicklung zu verfolgen und die Steuerung des Bereiches zu unterstützen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Gegenstand sind dabei nur Aufgaben, die der Kreis Minden-Lübbecke als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Kreise in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

6.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Diese Genehmigungsverfahren werden in Nordrhein-Westfalen von den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichten durchgeführt. Die Kreise Mettmann und Recklinghausen sowie der Rhein-Erft-Kreis und der Rhein-Kreis-Neuss benötigen keine eigenen unteren Bauaufsichten. In diesen Kreisen haben alle kreisangehörigen Kommunen eine eigene Bauaufsicht oder arbeiten interkommunal zusammen. Diese Kreise sind deshalb nicht von diesem Handlungsfeld in der überörtlichen Prüfung betroffen. Aus diesem Grund ist die Maximalzahl der Kreise im Vergleich 27.

6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen und vom Kreis zu bearbeiten sind. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen sowie im einfachen Genehmigungsverfahren.

Im Kreis Minden-Lübbecke haben von den kreisangehörigen Kommunen die große kreisangehörige Stadt Minden sowie die mittleren kreisangehörigen Kommunen Bad Oeynhausen, Porta Westfalica, Petershagen, Lübbecke und Espelkamp eigene Bauaufsichten, um Bauantragsverfahren zu bearbeiten. Für die fünf kleinen kreisangehörigen Kommunen Hille, Rahden, Stemwede, Hüllhorst sowie Preußisch Oldendorf erledigt die Aufgaben der Bauaufsicht der Kreis Minden-Lübbecke. Somit ist der Kreis für rund 69.000 Einwohner und 520,06 qkm als Bauaufsicht tätig.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	66	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	0,88	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	95,20	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	4,80	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

Der Kreis-Minden-Lübbecke ist überwiegend ländlich geprägt, dies spiegeln auch die Kennzahlen zum Einwohner- und Flächenbezug wider. Im Vergleich zu den anderen Kreisen ist das Fallaufkommen niedrig. Dabei weist der Kreis einen sehr hohen Anteil an einfachen Genehmigungsverfahren bei den zu bearbeitenden Bauanträgen auf. Aufgrund der beantragten Vorhaben können die Baugenehmigungen meist im einfachen Verfahren abgewickelt werden. Nennenswerte Gewerbegebiete sind nicht ausgewiesen, so dass normale Genehmigungsverfahren häufig im landwirtschaftlichen Bereich abgewickelt werden. Diese erweisen sich in den letzten Jahren als besonders arbeitsintensiv, da insbesondere gegen die Genehmigung von Stallbauten Klagen durch Anwohner eingereicht werden.

Laut Auskunft der Bauaufsicht besteht eine hohe Nachfrage nach bebaubaren Grundstücken. Ursächlich dafür ist der zunehmende Wohnungsdruck in der Stadt Minden und den mittleren Kommunen des Kreises. Aufgrund der dortigen Immobilienpreise und der Knappheit an Wohn-

raum weichen die Interessenten zunehmend in das Umland aus. Im Prüfzeitraum sind die Antragszahlen deutlich angestiegen, mit einem weiteren Anstieg rechnet die Bauaufsicht des Kreises nicht.

Entwicklung der Fallzahlen Kreis Minden-Lübbecke

Grundzahlen	2019	2020
Bauanträge einfaches Genehmigungsverfahren	342	436
Bauanträge normales Genehmigungsverfahren	28	22
Gesamt	**370**	**458**

6.3.2 Rechtmäßigkeit

➔ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit nur wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.

Der Kreis **Minden-Lübbecke** hält die in der BauO NRW gesetzten Fristen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit nicht immer ein. Hier kann es zu Fristüberschreitungen kommen, wenn eine unerwartete Häufung von Antragseingängen erfolgt und die zeitgleich erforderlichen Prüf- und Verwaltungstätigkeiten nicht mit den vorhandenen Personalkapazitäten bewältigt werden können. Ein Anstieg der Arbeitsbelastung ist in den genannten Fällen durch Ausfälle von Beschäftigten wegen Krankheit oder Urlaub zu verzeichnen.

In den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW hält der Kreis Minden-Lübbecke nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen aus den zuvor genannten Gründen ebenfalls nicht durchgängig ein.

Die Kreis Minden-Lübbecke empfiehlt der Bauherrschaft, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer einzureichen, wenn durch das geplante Bauvorhaben geschützte nachbarschaftsrechtliche Belange berührt werden. Laut Auskunft der Bauaufsicht kommen diese Fälle wegen der geringen Verdichtung nur sehr selten vor.

Die Baugenehmigung und die Teilbaugenehmigung erlöschen, wenn innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens nicht begonnen worden ist. Eine Überwachung des Baubeginns gem. § 75 BauO NRW erfolgt im Kreis Minden-Lübbecke nur selten. Der Kreis kann ein mögliches Erlöschen von Baugenehmigungen deshalb nicht durchgängig rechtssicher nachhalten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte stets den Beginn der Bauausführung überwachen und dokumentieren. Erhält er die Baubeginn-Anzeige oder einen Fristverlängerungsantrag nicht rechtzeitig, kann er so das Erlöschen der Genehmigung nachhalten.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen getroffen, so dass er sicherstellt, dass für ähnliche Sachverhalte die gleichen Kriterien durch die Sachbearbeitung für ihre jeweils individuelle Ermessensentscheidung herangezogen werden. Durch Einzelfallbesprechungen während der regelmäßig stattfindenden Austauschtermine stellt er sicher, dass die Sachbearbeitenden über die Entscheidungen informiert sind und sich bei der Abwägung der Entscheidungsgründe unterstützen können. Optimal wäre es, diese Kriterien bzw. die Ermessensausübung auch in der Fachsoftware zu dokumentieren, damit sie bei Bedarf gut auffindbar sind und einbezogen werden können.

- **Empfehlung**
  Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren. So können die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch zu einem späteren Zeitpunkt objektiv nachvollzogen werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht erhebt der Kreis Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis nach eigener Auskunft bereits gut aus. Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen werden ebenfalls erhoben. Diese Gebühr ist notwendig, da die von Nachforderungen betroffenen Vorgänge einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand verursachen. Denn neben dem Erstellen der Nachforderungs-/ Mängelliste kommt auch die Überwachung der Fristen für den Rücklauf und die erneute Prüfung der eingereichten Unterlagen hinzu. 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 können die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös den Mehraufwand des Kreises decken.

Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden. Die gpaNRW sieht hier in der Ermittlung eines Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator für den Kreis. So kann er beurteilen, wie auskömmlich seine Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen.

Der Kreis Minden-Lübbecke berechnet jährlich den Aufwanddeckungsgrad für das Produkt „Bauaufsicht und Denkmalschutz“. Die Kennzahl wird im Haushaltsplan dargestellt. Im Jahr 2020 lag der Aufwanddeckungsgrad bei rund 70 Prozent.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Dienstbesprechungen sowie Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Im Zusammenhang mit dem Prozessablauf spielt auch die Organisationsstruktur der Kreisverwaltung eine Rolle. Je nach Zuordnung der Aufgaben in einer Kreisverwaltung muss der Bauantrag bei der internen Bearbeitung nicht nur unterschiedliche Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen, sondern auch verschiedene Ämter bzw. sogar Dezernate durchlaufen.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt vier Dezernate verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben direkt der Landrätin/dem Landrat unterstellt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter/ Dienststellen mit ihren jeweiligen Sachgebieten. Der thematische Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat IV angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort dem Amt 64 (Bau- und Planungsamt) zugeordnet.

Neben grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen, die sich aus der jeweiligen Hierarchie-Ebene bzw. den allgemeinen Vorgaben des Kreises Minden-Lübbecke ergeben, besteht keine schriftlich fixierte Regelung. Dies könnte beispielsweise in Form einer Dienstanweisung zu Entscheidungsbefugnissen oder Unterschriftsberechtigungen bzw. Verantwortungsbereichen im Amt 64 erfolgen.

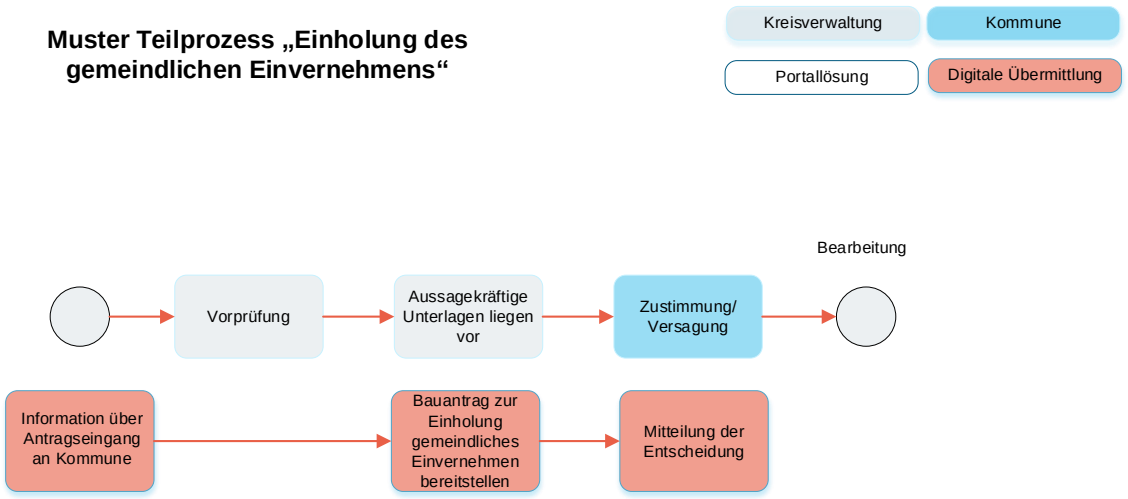
In seiner Fachsoftware hat der Kreis jedoch einzelne Prozessschritte und Zuständigkeiten vorgegeben. Auf die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips legt der Kreis großen Wert. Eine abschließende Bearbeitung des Bauantrages ist erst möglich, wenn eine hinterlegte Gegenzeichnung durch einen weiteren Beschäftigten erfolgt. Der Bescheid wird im Anschluss von einer dritten Person gefertigt. Jede Genehmigung oder Ablehnung eines Bauantrages wird vom Vorgesetzten mitgezeichnet.

Das im Korruptionsschutzgesetz geforderte Rotationsgebot wird von der Bauaufsicht umgesetzt, die Zuständigkeitsbereiche der Beschäftigten wechseln in regelmäßigen Abständen.

6.3.4 Schnittstellen

- **Feststellung**
  Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Minden-Lübbecke sobald alle Unterlagen aussagekräftig vorliegen. Sowohl die Anzahl der internen als auch der externen Stellungnahmen ist vergleichsweise hoch.

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.



Wie in der vorstehenden Abbildung Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ zu sehen, startet auch die Bauaufsicht des **Kreises Minden-Lübbecke** sowohl die notwendigen Beteiligungsverfahren als auch die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens immer so zeitnah wie möglich nach Abschluss der formellen Vorprüfung. Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt in digitaler Form. Laut Auskunft der Bauaufsicht konnten dadurch die Laufzeiten verkürzt werden.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

- Bergbauareale,
- Landschafts-, Natur- oder Wasserschutzgebiete, Wald,
- Denkmalschutzbereiche,
- Verkehrsinfrastrukturen wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden oder Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese einzuholenden Stellungnahmen kann der Kreis in der Regel nicht beeinflussen. Wenn ein Kreis jedoch darüberhinausgehend Stellungnahmen anfordert, beispielsweise um seine spätere Entscheidung abzusichern, dann ist dies zwar grundsätzlich nachvollziehbar – diese zusätzlichen Stellungnahmen belasten aber sowohl die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen im Verfahren.

Daher sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Als Indikator nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag:

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	4,90	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,81	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,09	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Der Kreis Minden-Lübbecke holt für die Bearbeitung seiner Bauanträge vergleichsweise viele Stellungnahmen ein und liegt knapp unterhalb des Maximalwerts im interkommunalen Vergleich. In Abhängigkeit vom geplanten Bauvorhaben werden sowohl interne als auch externe Stellen digital beteiligt. Laut Auskunft der Bauaufsicht führen insbesondere Bauvorhaben im landwirtschaftlichen Bereich zu einer erhöhten Anzahl notwendiger Beteiligungen.

Nach Eingang des Bauantrages sollte der Kreis künftig eine strikte Vorauswahl der zu beteiligenden Stellen treffen. Durch eine mögliche Reduzierung der Beteiligungen können bei der Bauaufsicht des Kreises Minden-Lübbecke sowie bei den internen und externen Beteiligten Ressourcen freigesetzt werden.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine Vorauswahl der zu beteiligenden Stellen treffen. Durch diese Vorgehensweise werden Ressourcen geschont. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, die Gesamtlaufzeit der Bauanträge zu verkürzen.

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.

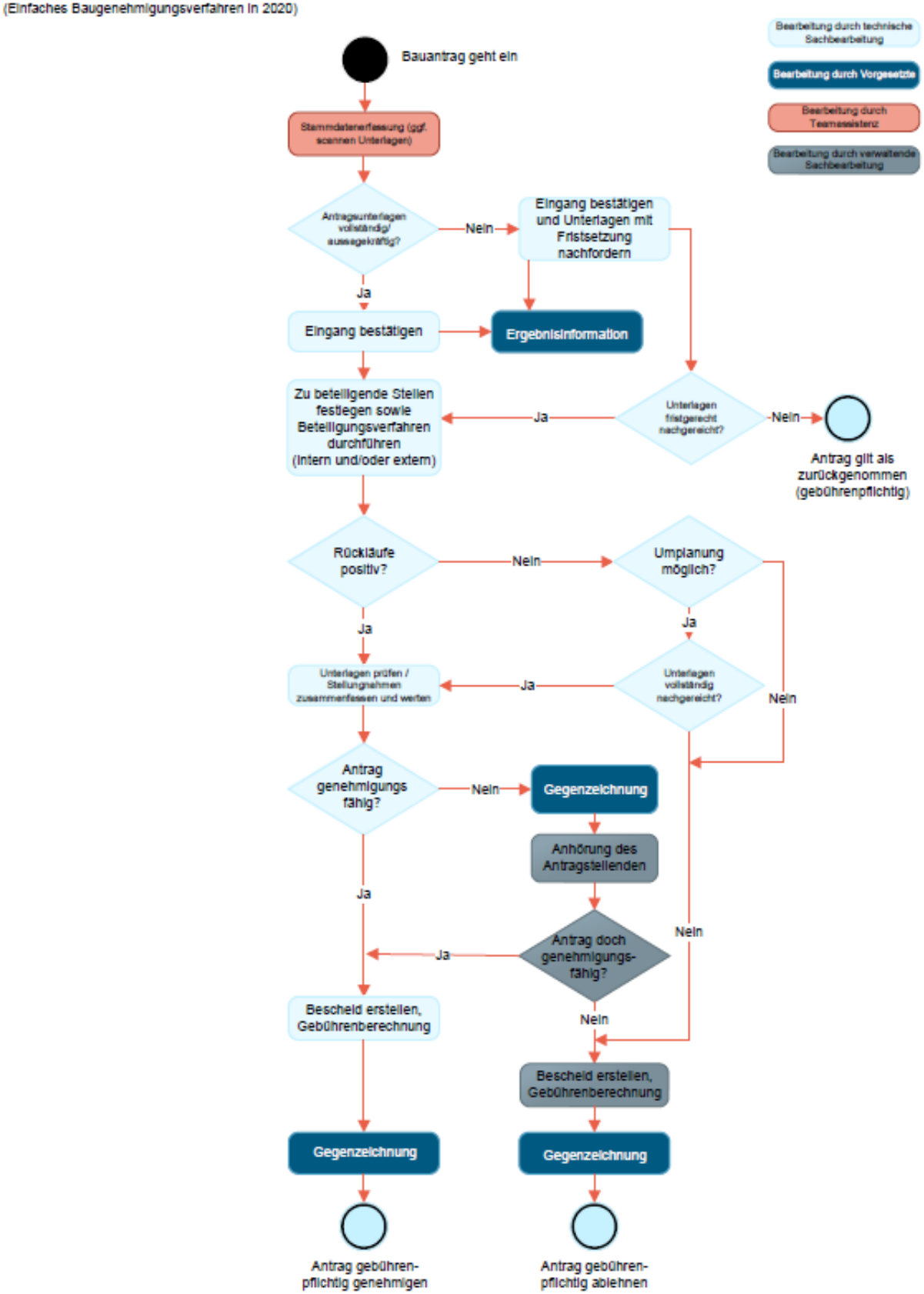
- Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens. Für die abschließenden Entscheidungen ist ein Vier-Augen-Prinzip verankert.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Die nachfolgende Grafik stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens im **Kreis Minden-Lübbecke** dar:

Prozessablauf Minden-Lübbecke

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)



Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass der Kreis den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen geschickt wählt. Der Kreis Minden-Lübbecke startet die Beteiligungsverfahren, wenn alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorliegen. Diese Vorgehensweise wirkt sich positiv auf die Gesamtlaufzeit aus.

Der Prozessablauf ist klar strukturiert und vermeidet unnötige Schnittstellen oder Doppelarbeiten. Überregulierungen – indem beispielsweise auch Bagatellfälle mehrere Gegenprüfstellen durchlaufen müssen – sind nicht vorhanden. Der Sachbearbeitung wird so eine zügige Abwicklung des Verfahrens ermöglicht.

Das Vier-Augen-Prinzip hilft, Korruption zu vermeiden. Zudem wird durch ein Vier-Augen-Prinzip eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten unterstützt.

Beim Kreis Minden-Lübbecke ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht nach Eingang des Antrages grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung zuständig. Allerdings werden im Rahmen regelmäßiger Teambesprechungen die Vorgesetzten eingebunden. Somit wird die Verantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und das Genehmigungsverfahren wird nicht durch wiederholte Rückkopplungen mit den Vorgesetzten verzögert. Vor Erteilung oder Ablehnung eines Bauantrages wird die Entscheidung durch den Vorgesetzten abgesichert. Mit dieser Vorgehensweise stellt der Kreis Minden-Lübbecke das Vier-Augen-Prinzip sicher.

6.3.6 Digitalisierung

→ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke gehört zu den wenigen Kreisen, die Bauanträge bereits digital annehmen und bearbeiten können. Die digitale Beteiligung interner- und externer Stellen wirkt sich dabei positiv auf die Laufzeiten aus.

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 bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBD[16] auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden können und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren erfolgt im **Kreis Minden-Lübbecke** vollständig in digitaler Form. Über die eingesetzte Fachsoftware und die Plattform zum Austausch der digitalen Unterlagen wird der Verfahrensablauf unterstützt. Andere am Genehmigungsverfahren beteiligte Fachämter und externe Stellen sind an der eingesetzten Software angebunden. So kann beispielsweise direkt auf die gespeicherten Informationen zum Bauantrag zurückgegriffen und die Stellungnahme in die Software eingegeben werden.

Die digitale Bauakte ist im Kreis Minden-Lübbecke die Hauptakte, die in der Bauaufsicht geführt wird. Die Annahme von digitalen Bauanträgen ist in der Bauaufsicht des Kreises Minden-Lübbecke mit der eingesetzten Fachsoftware möglich. Rund 50 Prozent der Bauanträge gehen digital ein, wobei Unterlagen über ein Portal eingereicht werden können. Per Post eingehende Bauanträge werden zu Beginn der Bearbeitung eingescannt und so in den digitalen Arbeitsprozess eingegliedert. Durch die eingehenden Papieranträge besteht derzeit ein höherer Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand.

Zum Austausch der digitalen Bauakte ist eine „Internet-Plattform“ notwendig. Neben dem Portal des Landes stehen weitere Alternativen von Softwareanbietern zur Auswahl. Da die Bauaufsicht des Kreises Minden-Lübbecke seit mehr als zehn Jahren in der Umsetzung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens tätig ist, wird eine länger erprobte Plattform eingesetzt. Zum Prüfzeitpunkt erfolgt ein Wechsel der Fachsoftware, diese wird gegenwärtig vom Kreis getestet. Ziel ist es nach Aussage der Bauaufsicht, dass alle Bauanträge vollständig digital eingehen. Somit könnten die momentan zusätzlichen aufwändigen Arbeiten zur Digitalisierung der eingehenden Papierakten und -anträge entfallen.

Die Möglichkeiten der Fachsoftware, die Sachbearbeitung bei der Festlegung der Gebührenhöhe zu unterstützen, nutzt der Kreis noch nicht.

[16][16]Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte zukünftig die Möglichkeiten der neuen Software zur automatischen Festlegung der Gebührenhöhe nutzen. Damit kann er eine rechtssichere Gebührenerhebung unterstützen und gleichzeitig die Sachbearbeitung entlasten.

Für das einfache und schnelle Auffinden von Akten ist die Aufstellung eines Aktenplanes notwendig. Nur so ist es im Vertretungsfall möglich, Vorgänge schnell aufzufinden und weiter zu bearbeiten. Ein solcher Aktenplan ist in der Bauaufsicht des Kreises Minden-Lübbecke vorhanden. Die vorhandene Registratur sortiert und vergibt die Aktenzeichen. In der Fachsoftware werden die Aktenzeichen der einzelnen Vorgänge geführt. Durch die Digitalisierung des Vorganges kann jederzeit auf den Vorgang zugegriffen werden.

Eine Digitalisierung der alten Bauakten ist laut Auskunft der Bauaufsicht nicht vorgesehen. Durch die Digitalisierung aller Bauakten kann aus Sicht der gpaNRW ein sofortiger Zugriff auf alle benötigten Informationen sichergestellt werden. Diese Vorgehensweise bietet Möglichkeiten, die vorgehaltenen Archivflächen zu reduzieren, da nach erfolgtem Einscannen der Vorgänge die Papierakten entsorgt werden können.

➔ **Empfehlung**
Eine Digitalisierung der alten Bauakten sollte zur schnelleren Informationsbeschaffung erfolgen, zudem können gleichzeitig Archivflächen reduziert werden.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022

Anforderung	Status des Kreis Minden-Lübbecke	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	ja	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	ja	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware.	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

Anforderung	Status des Kreis Minden-Lübbecke	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	nein	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	ja	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	nein	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**
  Im Vergleichsjahr 2020 stand der Bauaufsicht Minden-Lübbecke mehr Personal zur Fallbearbeitung zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Eine vergleichsweise hohe Zahl an Rückständen belastet die Sachbearbeitung.

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.

Dabei ist mit dem Zuweisen anderer Aufgaben nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll: Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren andere Arbeiten der Bauaufsicht durch Anpassung von Aufgabenzuweisungen verstärkt erledigt werden können (wie z. B. die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung o. ä.). Um die Belastung des eingesetzten Personals durch neue Falleingänge vergleichen zu können, erhebt die gpaNRW die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

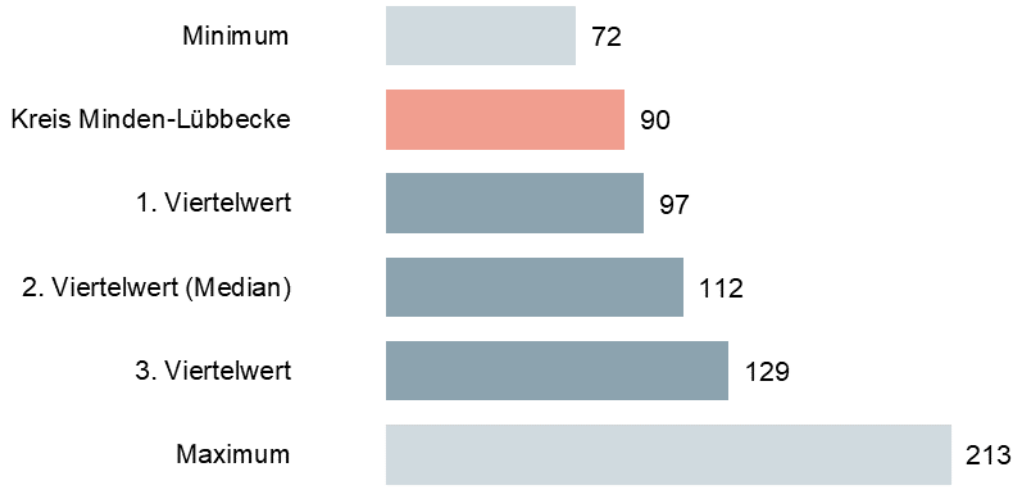
Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle wies in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen im von der gpaNRW definierten Aufgabenbereich stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren beim Kreis Minden-Lübbecke in 2020 insgesamt 6,37 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin ist ein Anteil von 0,8 Vollzeit-Stellen für den Overhead enthalten. Dieser liegt mit rund 12,5 Prozent knapp oberhalb des Medians der Kreise (11,5 Prozent).

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ sowie „Bauberatung“ nicht allen Kreisen möglich war, stellt die gpaNRW wie eingangs zu diesem Kapitel beschrieben die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Diese addiert für den Kreis Minden-Lübbecke die im Jahr 2020 eingegangenen 458 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 43 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfassten 5,57 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber. Zur Sachbearbeitung werden qualifizierte Fachkräfte eingesetzt, die beispielsweise Architekt/in, Bauingenieur/in, Verwaltungswirt/in oder Bachelor of Laws sind.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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

Der knapp unter dem ersten Viertelwert liegende Kennzahlenwert in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ bedeutet, dass in 2020 mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung stand als bei den meisten anderen Kreisen im Vergleich. Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein:

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	95	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	100	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegt im interkommunalen Vergleich über dem Median. Dies bedeutet, dass der Kreis mehr Fälle durch Bescheid abschließen konnte als die Hälfte der Vergleichskreise. Hier spiegelt sich auch das von der Bauaufsicht fokussierte Projekt „Abbau der Altfälle“ wider. Ziel dieses Projektes ist es, möglichst viele Altfälle abzuarbeiten, damit sie aus der Statistik herausfallen und gleichzeitig die Beschäftigten weniger belastet werden.

Das Verhältnis unerledigter Bauanträge jeweils zum 01. Januar eines Jahres zu den neuen Bauanträgen in Prozent zeigt die bestehende Belastung aus diesen Altfällen bzw. Rückständen. Da sie ebenfalls durch die eingesetzten Personalressourcen zu bewältigen sind, ist es wichtig, diesen Wert in seiner Entwicklung zu beobachten. Der Kreis Minden-Lübbecke konnte die Daten zu Rückständen nicht vergleichbar zu den anderen Kreisen erfassen – daher ist er in der vorseitigen Tabelle nicht aufgeführt. Der Kreis führt aber interne Auswertungen zu den Rückständen durch.

Nach internen Auswertungen hatte der Kreis zum 01. Januar 2019 einen Rückstand von 306 Fällen aus 2018 zu verzeichnen – dies entspricht einem Verhältnis von 82,7 Prozent zu den 370 neuen Bauanträgen 2019 und läge im Vergleich über dem Maximalwert der übrigen Kreise.

Zum 01.Januar 2020 hat die Bauaufsicht 181 nicht erledigte Fälle erfasst. Rein rechnerisch kann dieser Wert unter Berücksichtigung der eingegangenen Bauanträge sowie der im Jahr 2019 erfolgten Baugenehmigungen und -ablehnungen nicht in den interkommunalen Vergleich einfließen, da vom Kreis nicht alle Vorgänge stichtagsbezogen erfasst wurden. Dennoch bleibt festzuhalten, dass es dem Kreis gelungen ist, einen beachtlichen Teil der Rückstände abzubauen.

➔ **Empfehlung**
Den eingeschlagenen Weg, seine Altfälle abzubauen, sollte der Kreis Minden-Lübbecke weiterhin konsequent fortführen. Eine stichtagsbezogene Erfassung der Fälle und ein engmaschiges Controlling können den Kreis bei seinen Bemühungen unterstützen.

Soweit die Kreise die Stellenanteile auch auf die förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide weiter aufteilen konnten, hat die gpaNRW die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf die förmlichen Bauvoranfragen und Bescheide gebildet.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	110	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	64	0	61	69	111	237	17

6.3.8 Bauberatung

➔ **Feststellung**
Die Bauberatung des Kreises Minden-Lübbecke stellt Bauinteressenten und Bauvorlagenberechtigten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch ist die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge und der zurückgenommenen Bauanträge vergleichsweise hoch.

Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die Bauberatung gibt Bauinteressenten im Wesentlichen Informationen zu verfahrensrechtlichen und baulichen Fragen. Eine Bauberatung muss dabei nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Um möglichst viele Bauwillige zu erreichen, bietet es sich an, die Infor-

mationen auf diversen Kommunikationswegen (digital, in Papierform, persönliche Termine) verfügbar zu machen. So kann aus Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Der Internetauftritt des **Kreises Minden-Lübbecke** zum Thema Bauen ist mit vielen (Fach-) Informationen, FAQ's, Verlinkungen zu weiterführenden Informationen sowie Kontaktdaten zu Ansprechpersonen gut aufgestellt. Den Bauinteressierten werden möglichst umfassende Erläuterungen, Informationen und Hintergrundinformationen zur Verfügung gestellt.

Formulare zum Bauen sowie ein virtuelles Bauamt stehen den Bauwilligen ebenfalls zur Verfügung. So wird Vorlagenberechtigten und Antragstellenden die Möglichkeit eröffnet, Bauanträge digital einzureichen.

Um Hinweise zu erhalten, ob die verfügbaren Informationen auch zu bearbeitungs- bzw. prüffähigen Anträgen führen, betrachten wir parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge, da z. B. der im Vergleich oberhalb des Median liegende Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen des Kreises Minden-Lübbecke für sich betrachtet noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der vorhandenen Informationen zulässt.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	9,83	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,72	0,22	0,64	1,09	1,56	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	70,31	19,98	62,03	73,96	80,07	91,96	25

Bei den zurückgenommenen Anträgen spielt nicht nur die aktive Rücknahme durch den Antragsteller oder die Antragstellerin eine Rolle, sondern auch die Rücknahmefiktion. Durch Neuerungen in der Bauordnung NRW ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen seit dem 01. Januar 2019 nicht mehr möglich. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft mit Fristsetzung zur Mängelbeseitigung auf und fordert beispielsweise fehlende Unterlagen nach. Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen – es greift dann die sogenannte „Rücknahmefiktion". Diese Rücknahmen fließen genau wie die Rücknahmen durch die Antragstellenden mit in die Kennzahl ein. Die Rücknahmefiktion wird vom Kreis Minden-Lübbecke konsequent umgesetzt, dies kann ein Grund für die Positionierung oberhalb des dritten Viertelwertes liegenden Kennzahlenwertes sein (siehe Kapitel 6.3.5 – Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens).

Der Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge ist bei fast allen Kreisen hoch, so auch beim Kreis Minden-Lübbecke. Die Bearbeitung von unvollständigen und mangelhaften Anträgen wie auch von Verfahren, die nicht genehmigungsfähig sind, binden unnötige Personalressourcen. Sie bedeuten für den Antragstellenden wie auch für die Bauaufsichtsbehörde einen Aufwand, der zumindest teilweise vermeidbar ist. Diese Verfahren sollten daher durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen bzw. minimiert werden. Dazu trägt im großen Maße eine gute Vorabinformation und Bauberatung bei.

➔ **Empfehlung**
Die Bauaufsicht des Kreises Minden-Lübbecke sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.

Die gpaNRW hat in allen Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. In den Vergleich sind die Daten von 17 Kreisen eingeflossen. Der Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung verteilt sich wie folgt:

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht

Im Kreis Minden-Lübbecke erfolgt die Bauberatung durch die jeweils zuständigen Sachbearbeitenden. Sie stehen Bauwilligen, Investoren und Architekten für erste Auskünfte über planungs- und baurechtliche Grundlagen zur Verfügung. Eine zentrale Bauberatung gibt es nicht, so dass die Beschäftigten zu den normalen Geschäftszeiten auch durch allgemeine Rückfragen belastet werden. Dadurch wird die Bearbeitung von Bauanträgen immer wieder unterbrochen und der Prozess des Bauantragsverfahrens verzögert sich. Eine Festlegung von verbindlichen Beratungszeiten sowie die Verabredung von Terminen zur Bauberatung könnte die Beschäftigten entlasten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine allgemeine Bauberatung nur nach Terminvereinbarung und zu festgelegten Beratungszeiten durchführen. Dadurch kann die Sachbearbeitung entlastet und eine Beschleunigung des Bauantragsverfahrens erreicht werden.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

➔ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke erreicht beim einfachen Antragsverfahren im Vergleichsjahr 2020 die zweitkürzeste Gesamtlaufzeit. Bei den normalen Bauantragsverfahren weist er eine leicht überdurchschnittlich lange Verfahrensdauer auf. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrages konnte der Kreis nicht ermitteln.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019[17] 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 oder ähnliche Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde, bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

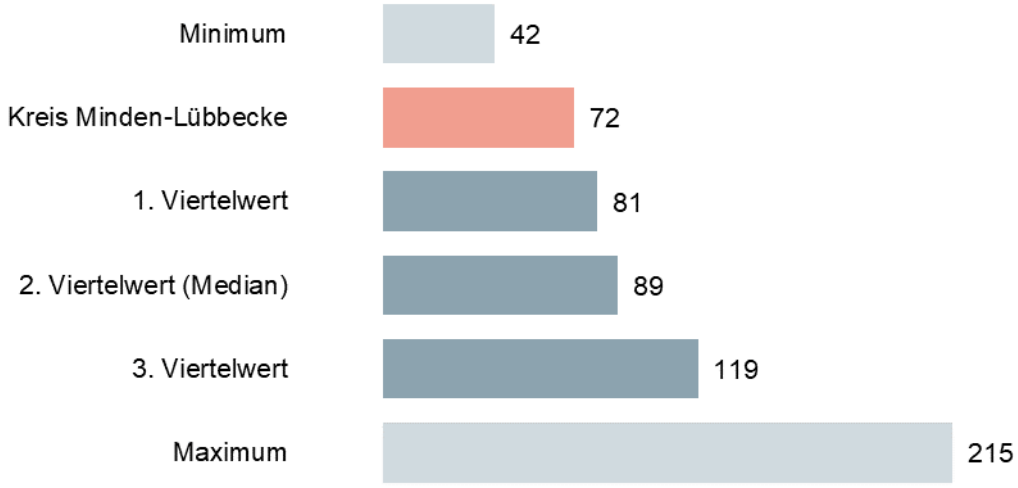
Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen, oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauer belasten. Teilweise erheben die Kreise bereits eigene Laufzeiten, wobei der **Kreis Minden-Lübbecke** bisher auf eine Erhebung der Laufzeiten ab Vollständigkeit verzichtet hat.

Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 90 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 1.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Beim Kreis Minden-Lübbecke machen die einfachen Genehmigungsverfahren rund 95 Prozent der Bauantragsverfahren aus.

[17]Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

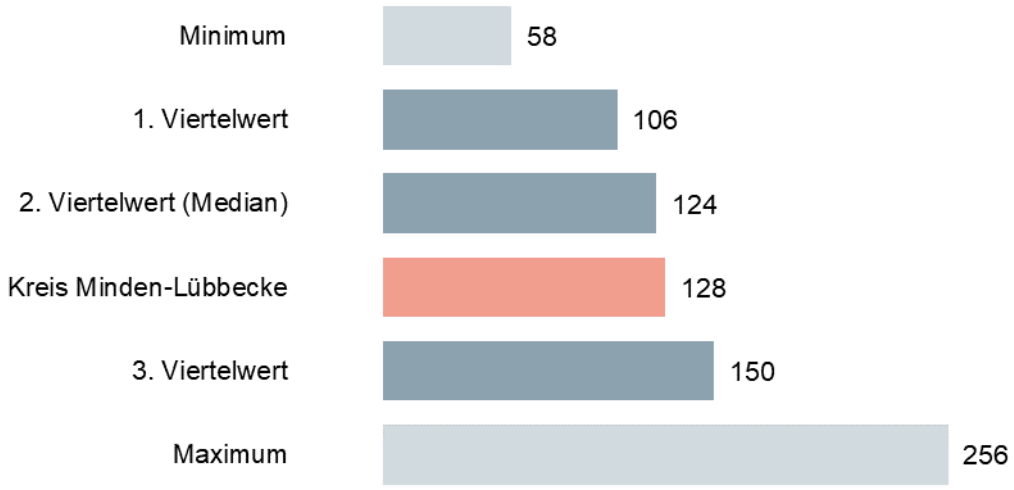
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Gesamtlaufzeit des Kreises Minden-Lübbecke liegt bei den einfachen Verfahren unter dem ersten Viertelwert. Im Jahr 2019 war die Gesamtlaufzeit mit 84 Tagen noch deutlich länger. Dies lag am Abbau von Altfällen (siehe Kapitel 6.3.7 – Personaleinsatz), die mit einer längeren Gesamtlaufzeit in den Vergleich eingeflossen sind.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Gesamtlaufzeit bei den normalen Verfahren liegt beim Kreis Minden-Lübbecke knapp über dem Median. Aufgrund der geringen Zahl von Bauanträgen in diesem Verfahren können einzelne Vorgänge den Durchschnittswert schneller beeinflussen. Wie bereits zuvor geschildert, baut der Kreis im Prüfzeitraum seine Altfälle ab. Im Jahr 2019 war die Gesamtlaufzeit mit 179 Tagen noch deutlich höher.

Neben der Gesamtlaufzeit ist die Betrachtung der Laufzeit ab Vervollständigung durch den Antragsteller interessant. Die Differenz zwischen den beiden Werten zeigt auf, welche Zeit die Antragstellenden benötigen, um den Antrag prüfungsreif zu vervollständigen. Bislang kann jedoch nur rund ein Drittel der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte angeben. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird. Auch der Kreis Minden-Lübbecke kann die Laufzeit ab Vollständigkeit nicht ermitteln.

Zu Informationszwecken werden die entsprechenden Vergleichswerte folgend dargestellt:

Laufzeit von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	20	37	45	46	77	11
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k.A.	19	41	55	60	86	13

Mit der BauO NRW 2018 soll das Bauen in NRW gefördert und u.a. durch Verfahrensdigitalisierung vereinfacht und beschleunigt werden. Aus Transparenzgründen ist daher erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt worden. Diese Berichtspflicht besteht jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

➔ **Empfehlung**
Spätestens wenn die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten durch Rechtsverordnung festgelegt sind, sollte der Kreis Minden-Lübbecke sicherstellen, dass er der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Minden-Lübbecke nutzt noch nicht die Vorteile durch die Bildung von Kennzahlen und die Festlegung von Zielwerten.

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.

Im Rahmen des Interviews wurden Fragen zu Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandenen Kennzahlen gestellt.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** hat bisher noch keine konkreten Ziele für die Bauaufsicht definiert. Zwar ist es nach Aussage der Bauaufsicht ein eigener Anspruch, Bauanträge rechtssicher und möglichst schnell zu bearbeiten. Eine schriftliche Fixierung oder die Überprüfung dieses Zieles in Form eines Soll-Ist-Vergleiches erfolgte bisher nicht.

Damit stehen der Bauaufsicht keine aussagekräftigen Kennzahlen zur Verfügung, die klare Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen liefern.

Gerade bei wechselnden Rahmenbedingungen und schwankenden Fallzahlen ist eine bedarfsgerechte Personalausstattung nur schwer zu ermitteln. Kennzahlen bilden quantitative und qualitative Veränderungen ab und liefern so Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen.

Indem man messbare Ziele festlegt, ist eine kontinuierliche Überprüfung der Sollvorstellung möglich. Als mögliche Kennzahlen kommen die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen in Betracht, um qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlagen für den Bereich der Bauaufsicht zu entwickeln.

Kennzahlenart	Kennzahlenbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“ „Aufwand Personalkosten zum Ertrag“ „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ „Personalintensität in Prozent“ Berechnung z. B.: Personalaufwendungen / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“ „Aufwandsdeckungsgrad in Prozent“ Berechnung z. B.: (Ordentliche Erträge + Erträge aus ILB) / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100
Personal-/Leistungskennzahlen	„Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“ „Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide“ „Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide“ „Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent“ „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide + Bauberatung“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“
Strukturkennzahlen	„Anträge je qkm“ Fälle je 10.000 EW

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte Qualitätsstandards und Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollte er für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen. Dazu sollte er mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.

Die in der Bauaufsicht eingesetzte Software sollte die notwendigen Daten für die Bildung von Kennzahlen automatisiert ermitteln können. Dazu ist eine einheitliche und konsequente Datenerfassung notwendig.

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Der Kreis Minden-Lübbecke bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit nur wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	216	E1.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte stets den Beginn der Bauausführung überwachen und dokumentieren. Erhält er die Baubeginn-Anzeige oder einen Fristverlängerungsantrag nicht rechtzeitig, kann er so das Erlöschen der Genehmigung nachhalten.	216
			E1.2	Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren. So können die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch zu einem späteren Zeitpunkt objektiv nachvollzogen werden.	217
F2	Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Minden-Lübbecke sobald alle Unterlagen aussagekräftig vorliegen. Sowohl die Anzahl der internen als auch der externen Stellungnahmen ist vergleichsweise hoch.	218	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine Vorauswahl der zu beteiligenden Stellen treffen. Durch diese Vorgehensweise werden Ressourcen geschont. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, die Gesamtlaufzeit der Bauanträge zu verkürzen.	220
F3	Der Kreis Minden-Lübbecke gehört zu den wenigen Kreisen, die Bauanträge bereits digital annehmen und bearbeiten können. Die digitale Beteiligung interner- und externer Stellen wirkt sich dabei positiv auf die Laufzeiten aus.	222	E3.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte zukünftig die Möglichkeiten der neuen Software zur automatischen Festlegung der Gebührenhöhe nutzen. Damit kann er eine rechtssichere Gebührenerhebung unterstützen und gleichzeitig die Sachbearbeitung entlasten.	224
			E3.2	Eine Digitalisierung der alten Bauakten sollte zur schnelleren Informationsbeschaffung erfolgen, zudem können gleichzeitig Archivflächen reduziert werden.	224
F4	Im Vergleichsjahr 2020 stand der Bauaufsicht Minden-Lübbecke mehr Personal zur Fallbearbeitung zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Eine vergleichsweise hohe Zahl an Rückständen belastet die Sachbearbeitung.	225	E4	Den eingeschlagenen Weg, seine Altfälle abzubauen, sollte der Kreis Minden-Lübbecke weiterhin konsequent fortführen. Eine stichtagsbezogene Erfassung der Fälle und ein engmaschiges Controlling können den Kreis bei seinen Bemühungen unterstützen.	228

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Bauberatung des Kreises Minden-Lübbecke stellt Bauinteressenten und Bauvorlagenberechtigten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch ist die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge und der zurückgenommenen Bauanträge vergleichsweise hoch.	228	E5.1	Die Bauaufsicht des Kreises Minden-Lübbecke sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.	230
			E5.2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine allgemeine Bauberatung nur nach Terminvereinbarung und zu festgelegten Beratungszeiten durchführen. Dadurch kann die Sachbearbeitung entlastet und eine Beschleunigung des Bauantragsverfahrens erreicht werden.	230
F6	Der Kreis Minden-Lübbecke erreicht beim einfachen Antragsverfahren im Vergleichsjahr 2020 die zweitkürzeste Gesamtlaufzeit. Bei den normalen Bauantragsverfahren weist er eine leicht überdurchschnittlich lange Verfahrensdauer auf. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrages konnte der Kreis nicht ermitteln.	230	E6	Spätestens wenn die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten durch Rechtsverordnung festgelegt sind, sollte der Kreis Minden-Lübbecke sicherstellen, dass er der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.	234
F7	Der Kreis Minden-Lübbecke nutzt noch nicht die Vorteile durch die Bildung von Kennzahlen und die Festlegung von Zielwerten.	234	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte Qualitätsstandards und Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollte er für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen. Dazu sollte er mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.	235

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Minden-Lübbecke im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Vergabewesen

Die **organisatorischen Regelungen** im Kreis Minden-Lübbecke zu den Vergabeverfahren des Kreises innerhalb der Fachämter sind umfangreich und gut geeignet, die Verfahren rechtssicher abzuwickeln. Der Kreis hat eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet, die die Formalien des Vergabeverfahrens übernimmt oder steuert. Die Zuständigkeit der zentralen Submissionsstelle endet mit der formalen Prüfung der Angebote. Dadurch werden Aufgaben wie die Unterrichtung der unterlegenen Bieter auf die Bedarfsstellen verlagert. Dies bietet Ansatzpunkte zur Optimierung des Verfahrens, wie die Betrachtung von einzelnen Maßnahmen zeigt.

Das **örtliche Prüfungsamt** ist bei Bauleistungen ab einem Auftragswert von 15.000 Euro in die Vergabeverfahren eingebunden. Über Vergaben unterhalb der Wertgrenze erhält das Prüfungsamtes von den Bedarfsstellen monatlich nachträgliche Information.

Der Prozess der Vergabe ist im Kreis Minden-Lübbecke insgesamt gut und effektiv gestaltet. Er bietet Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Zuständigkeiten. Der Kreis sollte überlegen, wesentliche Verfahrensschritte zu zentralisieren. Auf diese Weise könnte er sicherstellen, dass die vergaberechtliche Dokumentation und Behandlung der Vorgänge auf Grundlage des Fachwissens der Submissionsstelle oder durch Spezialisierung in den Fachämtern erfolgen. Der Kreis nutzt eine **Fachsoftware**, um die Vergabeverfahren elektronisch abzuwickeln. Um sich zukunftsfähig aufzustellen, beabsichtigt der Kreis einen Systemwechsel. Auch dies würde dazu beitragen, die Dokumentation der Verfahrensschritte zu vereinheitlichen. Bereits seit vielen Jahren übernimmt der Kreis Minden-Lübbecke für seine kreisangehörigen Kommunen die Betreuung von Vergabeverfahren im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Ausgestaltung und Kostenbeteiligung hat der Kreis über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geregelt. Die Zusammenarbeit ist nach Auskunft des Kreises beiderseits sehr gut akzeptiert.

Die Änderung des **Korruptionsbekämpfung**sgesetzes im Jahr 2022 sollte der Kreis zum Anlass nehmen, eine eigenständige Dienstanweisung zum Thema Korruptionsbekämpfung zu erlassen. So würde dem Thema ein wichtiger Stellenwert eingeräumt. Positiv ist, dass der Kreis Minden-Lübbecke die derzeitigen Analysen der Prozesse der Verwaltung für die Erstellung eines Gefährdungsatlasses nutzen möchte. Die Ansicht der Beschäftigten zu möglichen Schwachstellen sollte er ebenfalls berücksichtigen.

Durch eine Dienstanweisung zum Umgang mit **Sponsoring** und Spenden hat der Kreis gute Rahmenbedingungen für ein einheitliches Vorgehen vorgegeben. Die Verwaltung sollte den Kreistag jährlich über die vorhandenen Sponsoringleistungen informieren. Dadurch könnte sie zusätzlich zur Wahrung der Neutralität beitragen.

Hinsichtlich eines ganzheitlichen **Bauinvestitionscontrollings** ist der Kreis Minden-Lübbecke in vielen Punkten gut aufgestellt. Der Kreis sollte die vielversprechenden Ansätze für große und bedeutende Baumaßnahmen zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben schriftlich regeln. Der Kreis Minden-Lübbecke weist im interkommunalen Vergleich höhere **Abweichungen** der Schlussrechnungssumme von den ursprünglichen Auftragswerten auf als die Mehrheit der anderen Kreise. Auch dies sollte der Kreis im Rahmen eines Bauinvestitionscontrollings beobachten. Über ein zentrales **Nachtragsmanagement** und die Analyse der Ursachen von Abweichungen und Nachträgen sollte der Kreis zukünftig anstreben, die Abweichungen zu verringern.

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 Minden-Lübbecke 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 des örtlichen Prüfungsamtes. 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**
Durch die zentrale Submissionsstelle und die Dienstanweisung für das Vergabewesen des Kreises Minden-Lübbecke hat der Kreis eine gute Grundlage für die rechtssichere Abwicklung von Verfahrensschritten der Vergabeverfahren geschaffen. Der Kreis wickelt alle Verfahren elektronisch ab. Für ein noch effektiveres und einheitliches Vorgehen bei den Vergabeverfahren des Kreises endet die Zuständigkeit der zentralen Submissionsstelle früh im Prozess.

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.

Im **Kreis Minden-Lübbecke** gilt für die Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen die Dienstanweisung zur Durchführung von Vergabeverfahren (DA). Diese wurde zuletzt am 30. November 2022 aktualisiert. Die DA gilt für den Kreis und seine eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. So ist sichergestellt, dass Vergabeverfahren kreisweit einheitlich durchgeführt werden. Für Änderungen und die Gestaltung der DA Vergabewesen ist das Team der Arbeitsgruppe 20.1 zuständig.

Neben den verschiedenen Fachämtern des Kreises sind auch die kreisangehörigen Kommunen Bedarfsstellen. Der Anteil der Vergabeverfahren für kreisangehörige Kommunen ist mit rund dreiviertel deutlich größer als der Anteil der kreisinternen Vergabeverfahren. Einzelheiten zu der interkommunalen Zusammenarbeit folgen im entsprechenden Kapitel.

Die Anlage 1 der DA des Kreises Minden-Lübbecke verweist auf die Vielzahl der zu beachtenden Bundes- oder Landesregelungen, die ebenfalls im Vergabeverfahren zu beachten sind. Dies sind zum Beispiel die Vergabeordnung, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen etc. Da die Regelungen zu Vergaben sehr komplex sind, hat der Kreis Minden-Lübbecke ein Schaubild zum Geltungsbereich der verschiedenen Vorschriften der Dienstanweisung beigefügt. Dies visualisiert die Beachtung der verschiedenen Vorschriften für die Beschäftigten.

Außerdem enthält die DA des Kreises Anlagen, in denen je Vergabeart (z.B. Bauleistung) die konkreten Wertgrenzen zur Wahl der Verfahrensart aufgeführt sind. Es sind darüber hinaus Erläuterungen und Anforderungen für das weitere Verfahren, wie die Anzahl der einzuholenden Angebote oder die Abwicklung über die zentrale Submissionsstelle enthalten. Die Wertgrenzen sind optisch getrennt nach den unterschiedlichen Vergabearten dargestellt. Diese Darstellung ist sehr gut geeignet, den Bedarfsstellen die Auswahl des richtigen Vergabeverfahrens zu erleichtern. Jede Beschaffungsstelle kann anhand des Auftragswertes leicht erkennen, welches Vergabeverfahren anzuwenden ist.

Der Kreis Minden-Lübbecke unterschreitet mit seinen Vorgaben die kommunalen Wertgrenzen des Landes NRW[18]. Durch die niedrigeren Wertgrenzen leistet der Kreis einen deutlichen Bei-

[18] vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018 (MBl. NRW. 2018. S. 497, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBl. NRW. 2019 S. 168), 12. Juni 2020 (MBl. NRW. 2020 S. 355, ber. S. 450), 13. Dezember 2021 (MBl. NRW. 2021 S. 1106).

trag zu mehr Transparenz und Wettbewerb in seinen Vergabeverfahren. Die konkrete Benennung der Wertgrenzen in der Anlage anstatt in der DA hat den Vorteil, dass die Anlagen unkompliziert ohne ein aufwändiges Verfahren geändert werden können. Die Wertgrenzen ändern sich regelmäßig, so dass der Kreis Minden-Lübbecke eine praktikable Lösung zur Anpassung der Wertgrenzen gefunden hat. Zudem verweist der Kreis auf Änderungen der DA oder Anlagen im Intranet unter der Rubrik „Aktuelles“. So ist sichergestellt, dass alle Bedarfsstellen zeitnah über Änderungen informiert werden.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat seit vielen Jahren eine zentrale Submissionsstelle, die das komplette Vergabeverfahren formal begleitet. Diese ist organisatorisch im Dezernat III und dort im Fachbereich 20.1 Kämmerei angesiedelt. Mit der durchgeführten Submission endet zunächst die Zuständigkeit der zentralen Submissionsstelle. Die Dokumentation der Vergabeentscheidung und die Fertigung des Auftragsschreibens obliegt den Bedarfsstellen/budgetverantwortlichen Fachämtern des Kreises Minden-Lübbecke. Die Submissionsstelle verschickt später diese Schreiben, wenn die Verfahren elektronisch abgewickelt werden. Aus Gesichtspunkten der Korruptionsprävention ist es gut, dass der Zuschlag durch die Submissionsstelle erteilt wird. Bieter und Bedarfsstelle treten so erst nach der Auftragsvergabe in Kontakt.

Die zentrale Submissionsstelle ist laut der DA grundsätzlich bei allen Vergabeverfahren in unterschiedlicher Ausprägung zu beteiligen. Unabhängig vom Auftragswert ist die zentrale Submissionsstelle beratend tätig und unterstützt die Fachämter. Die Anlagen zur Dienstanweisung legen fest, für welche Vergabeart ab welcher Wertgrenze die zentrale Submissionsstelle die Verfahren abwickelt. Bei Direktkäufen bis 15.000 Euro können die Bedarfsstellen ohne die Submissionsstelle agieren. Ab 15.000 Euro laufen die Vergaben (freihändig, beschränkt und öffentliche) über die zentrale Submissionsstelle. Über die Homepage/das Intranet des Kreises Minden-Lübbecke erhalten die Fachämter umfangreiche Informationen und Hilfestellungen zum korrekten Ausfüllen der erforderlichen Formulare. Der Prozessablauf der Submissionen ist im Intranet/der DA beschrieben. Durch diese Informationen stellt der Kreis sicher, dass der Workflow einheitlich erfolgt. Die Zuständigkeiten der Fachämter (Vergabestellen) und der zentralen Submissionsstelle sind in der DA geregelt.

Den dezentralen Vergabestellen/Fachämtern obliegen im Kreis Minden-Lübbecke viele Aufgaben. Dabei werden sie durch die vorhandenen Formulare und Anleitungen, die von der Submissionsstelle zur Verfügung gestellt werden, unterstützt. Zu den Aufgaben, die die gpaNRW üblicherweise bei einer zentralen Vergabestelle ansiedeln würde, gehören

- die Wahl der Verfahrensart,
- die Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- die Vergabedokumentation,
- die Unterrichtung der unterlegenen Bieter und
- die Bearbeitung von Vergaberügen und –beschwerden.

Im Kreis Minden-Lübbecke gehören diese Aufgaben nach der Dienstanweisung zu denen der Fachämter. Die Bearbeitung von Vergaberügen oder -beschwerden erfolgt in Zusammenarbeit mit der Submissionsstelle. Die Betrachtung von einigen einzelnen Maßnahmen unter Kapitel 7.8 offenbart die Schwachstellen der dezentralen Abwicklung der Unterrichtung der unterlegenen

Bieter. Aus Sicht der gpaNRW sind die o.a. Verfahrensschritte am besten bei einer zentralen Vergabestelle angesiedelt, weil diese über das notwendige vergaberechtliche Fachwissen zur rechtssicheren Abwicklung verfügt. Außerdem wird durch eine Aufgabentrennung zwischen Abwicklung und Vergabe in größerem Maße die Korruptionsprävention beachtet.

Der Kreis Minden-Lübbecke ist nach eigenen Angaben sehr dezentral organisiert. Aus diesem Grund möchte der Kreis aufgrund der Ergebnisse dieses Berichtes Ansprechpartner in den jeweiligen Fachämtern spezialisieren. Diese sollen eng mit der zentralen Submissionsstelle zusammenarbeiten und regelmäßig geschult werden, um ihr Fachwissen zum Vergabewesen aktuell zu halten. Eine einheitliche Abwicklung der Verfahren könnte so einfacher sichergestellt werden. Mit so einer Spezialisierung würde der Kreis Minden-Lübbecke den wesentlichen Punkten, die die gpaNRW zentral organisieren würde, sehr nahekommen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Spezialisierung von Beschäftigten in den Fachämtern wie geplant umsetzen. So kann er Fachwissen besser bündeln und die Beschäftigten im Sinne des Korruptionsbekämpfungsgesetzes besser schützen.

Beim Kreis Minden-Lübbecke gilt seit dem 01. März 2022 der Grundsatz der elektronischen Kommunikation für alle Vergabeverfahren ab 15.000 Euro. In der Übergangszeit bis zur Umstellung auf die rein elektronische Abwicklung hat der Kreis Minden-Lübbecke den Bietern Beratung angeboten und Anleitungen zur Umstellung zur Verfügung gestellt. Auf diese Weise gelang die Umstellung problemlos. Es ist gut, dass elektronische Verfahren zur Transparenz und Rechtssicherheit genutzt werden. Auch die Vereinfachung der Beschaffungsvorgänge durch die elektronische Abwicklung ist ein wichtiger Aspekt.

In der DA Vergabewesen des Kreises Minden-Lübbecke ist unter Ziffer 12 geregelt, dass das jeweilige Fachamt die Notwendigkeit von Nachträgen und Auftragsänderungen prüft und dokumentiert. Außerdem ist erläutert, dass bei Auftragsänderungen oder Nachträgen grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen ist, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Regelungen zu Nachträgen sollten, wie in der DA des Kreises Minden-Lübbecke, vorhanden sein.

Die DA des Kreises beinhaltet Hinweise für binnenmarktrelevante Beschaffungen. 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. Ist eine Binnenmarktrelevanz anzunehmen, hat der Auftraggeber die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts, mithin das Wettbewerbs- und Transparenzprinzip sowie das Diskriminierungsverbot, zu beachten. Und zwar unabhängig davon, ob das nationale Vergaberecht Anwendung findet.

Für die Beschaffungspraxis bedeutet dies, dass von der Vergabestelle ausreichende Fristen vorzusehen sind, beispielsweise für die Angebotsabgabe. Die Fristen sind so zu bemessen, dass die Beteiligung eines Anbieters aus dem EU-Ausland möglich ist. Darüber hinaus dürfen keine Eignungskriterien aufgestellt werden, die nationale Anbieter bevorzugen, wie etwa der Nachweis eines Meistertitels. Aufgrund der dezentralen Organisation der Wahl der Verfahrensart ist es gut, dass neben den ausführlichen Hinweisen in der DA des Kreises Minden-Lübbecke auch eine Anlage „Prüfvermerk Binnenmarktrelevanz“ Bestandteil der DA ist. Dies unterstützt die Rechtssicherheit der durchgeführten Vergaben.

Die zentrale Submissionsstelle bietet regelmäßige Schulungen für die dezentralen Vergabestellen an. Diese haben darüber hinaus die Möglichkeit, Fortbildungen bei externen Anbietern zu besuchen. Bedingt durch die Corona-Pandemie haben die Schulungen in den vergangenen zwei Jahren wenig stattgefunden.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

- **Feststellung**
  Die Beteiligung des örtlichen Prüfungsamtes bei Vergabeverfahren hat der Kreis Minden-Lübbecke schriftlich geregelt. Es wird erst zu einem späten Zeitpunkt im Verfahren beteiligt.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die aktuelle Rechnungsprüfungsordnung des **Kreises Minden-Lübbecke** enthält unter § 6 die Regelung, dass Unterlagen für die Vergabeprüfung so frühzeitig vorzulegen sind, dass eine sachgerechte Prüfung möglich ist.

Die DA Vergabewesen des Kreises Minden-Lübbecke verweist zur Beteiligung des Prüfungsamtes auf die Rechnungsprüfungsordnung und die Vorlageregelung, die die Leitung des Prüfungsamtes erlassen hat. Mit der Änderung der DA im Oktober 2021 ist eine Anpassung dieser Vorlageregelung erfolgt. Alle Vergabevorschläge mit Auftragswerten

a) ab 15.000 € für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen bzw.

b) ab 25.000 € für freiberufliche Leistungen (jeweils ohne Umsatzsteuer)

sind dem örtlichen Prüfungsamt zusammen mit der vollständigen Vergabedokumentation (z.B. Zugriff auf das Vergabeportal mit Vergabe-Nr., Angeboten, Preisspiegel, Vermerk über Prüfung und Wertung der Angebote, Mittelfreigabe, Entwurf des Auftragsschreibens und sonstige Unterlagen, soweit sie für die Beurteilung des Sachverhaltes erforderlich sind) vorzulegen. Seit 2018 lagen die Grenzen bei 5.000 Euro für Liefer- und Dienstleistungen und 12.000 Euro für Bauleistungen. Einige der durchgeführten Vergaben im Kreis unterliegen so nicht mehr einer Kontrolle durch das Prüfungsamt. Auch aus diesem Grund erstellen die Bedarfsstellen monatliche Meldungen an das Prüfungsamt für Aufträge unterhalb der Wertgrenzen.

Ein anderer Grund ist das Verfahren bei Auftragsänderungen. Bei Auftragsänderungen ab einer Erhöhung um 20 Prozent gegenüber dem Hauptauftrag oder um mehr als 10.000 Euro ist das Prüfungsamt zu beteiligen. Eine Beteiligung der zentralen Submissionsstelle an Nachträgen und Änderungen erfolgt nicht standardmäßig. Sie ist nur vorgesehen, wenn ein neues Vergabeverfahren durchgeführt wird oder eine Veröffentlichung erforderlich ist.

Die dezentralen Vergabestellen listen seit Oktober 2021 in monatlichen Meldungen an das Prüfungsamt die Vergaben nach Zuschlagserteilung in einer Liste auf. Dies betrifft erteilte Aufträge für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen ab 5.000 Euro bis 15.000 Euro Auftragswert und freiberufliche Leistungen ab 5.000 Euro bis 25.000 Euro. Dabei handelt es sich um eine Belegprüfung im Nachhinein, der Auftrag ist bereits erteilt. Die Änderung erfolgte, um zusätzliche Prüfungskapazitäten für die Prüfung von laufenden Vorhaben und Schlussrechnungen zu schaffen. Die

monatlichen Meldungen verschaffen dem Prüfungsamt einen Überblick und ermöglichen ggf. eine nachgängige Prüfung.

Die Beteiligung des Prüfungsamtes erfolgt zwar nun bei den Vergaben mit den im vorherigen Absatz aufgeführten Wertgrenzen in Minden-Lübbecke im Nachhinein, dennoch stellte der Kreis einen Mehrwert durch die Vorlage der Vorgänge in Listenform fest.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte, wenn eine Beteiligung des Prüfungsamtes bei Aufträgen unter 15.000/25.000 Euro vor der Auftragserteilung nicht erfolgt, mindestens die Auswertung der Listen beibehalten.

Das Prüfungsamt des Kreises Minden-Lübbecke wird nicht gesondert über Submissionstermine informiert, die Termine sind über das Vergabeportal ersichtlich. Bei Bedarf nimmt das Prüfungsamt an Submissionsterminen teil, außerdem gibt es Standardfälle bei denen eine Teilnahme erfolgt. Submissionen finden ausschließlich in digitaler Form statt.

Eine Einbindung des örtlichen Prüfungsamtes in die Vergabe- sowie die Nachtragsabwicklung befürwortet die gpaNRW ausdrücklich. Sie stellt einen wichtigen Beitrag gegen Korruption im Vergabebereich dar und unterstützt eine vergaberechtskonforme Abwicklung bzw. Bearbeitung der Abweichungen vom Auftragswert.

Standardmäßig nimmt das Prüfungsamt nicht an Abnahmeterminen teil, bei schwierigen Projekten erfolgt eine Teilnahme. Falls Vergaberügen oder –beschwerden vorliegen, ist in der Vergabe-DA des Kreises festgelegt, dass die Fachämter diese unter Beteiligung der zentralen Submissionsstelle und des Prüfungsamtes bearbeiten.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. In den Jahren 2019 und 2020 nutzt der Kreis Minden-Lübbecke bei rund 17 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 Minden Lübbecke 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 Ablauf der beschränkten Vergaben erfolgt im Kreis Minden-Lübbecke nach klar geregelten Zuständigkeiten. Eine Ausweitung der Befugnisse der zentralen Submissionsstelle könnte das Verfahren optimieren.

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.

Die Bedarfsfeststellung erfolgt im **Kreis Minden-Lübbecke**, genau wie die Sicherstellung der Finanzierung, durch die Fachämter. Diese sind auch dafür zuständig, die Vergabeunterlagen zu erstellen. Dazu gehört neben dem Leistungsverzeichnis auch die Wahl der Vergabeart. Bei der Wahl der Vergabeart steht die zentrale Submissionsstelle den Fachämtern beratend zur Seite.

Das Fachamt muss den Submissionstermin mit der Submissionsstelle abstimmen, damit diese den Zeitplan der Submission erstellen kann. Die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke prüft die Vergabeunterlagen der Fachämter und fordert erforderlichenfalls Unterlagen nach oder klärt offene Punkte.

Die Fachämter erstellen den Vergabevermerk und die Bieterliste. Dabei prüfen sie die Eignung der vorgeschlagenen Bieter. Wenn sich aufgrund der ex-ante-Veröffentlichung, die die zentrale Submissionsstelle vornimmt, Interessenbekundungen ergeben, prüft die Submissionsstelle, ob die Interessenten in die Bieterliste aufgenommen werden. Die Zuständigkeit für die Festlegung des Bieterkreises ist in der Dienstanweisung Vergabe des Kreises Minden-Lübbecke bisher nicht geregelt. Aus Sicht der gpaNRW sollte eine zentrale Vergabestelle den endgültigen Bieterkreis festlegen, weil Vergabeverfahren in einem geheimen Wettbewerb durchzuführen sind.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Zuständigkeit für die endgültige Festlegung des Bieterkreises bei der zentralen Submissionsstelle ansiedeln und in der Dienstanweisung verankern.

Um mit einem Blick von „außen“ für einen Wechsel der Bieter zu sorgen, wäre die Festlegung des Bieterkreises durch die unabhängige zentrale Submissionsstelle eine gute Wahl. Neben dem regelmäßigen Wechsel von Bietern bei beschränkten Ausschreibungen sollte der Kreis auch darauf achten Unternehmen zu beteiligen, die nicht im kreisangehörigen Raum ihren Firmensitz haben, um den Wettbewerb zu vergrößern.

Die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke holt nach Feststehen des Bieterkreises die Angebote ein. Bieterfragen zum Verfahren beantwortet sie ebenfalls, fachliche Fragen leitet sie anonymisiert an die Fachämter weiter. Die Antwort gibt die Submissionsstelle dann wiederum anonymisiert allen Bietern bekannt.

Die Submission führt die zentrale Submissionsstelle durch und fertigt das Protokoll. Im Anschluss übernimmt sie die formelle Prüfung der eingegangenen Angebote, gegebenenfalls fordert sie fehlende Unterlagen nach. Diese gibt sie dann zur inhaltlichen und rechnerischen Prüfung an das Fachamt und fügt eine Zuschlagsempfehlung bei. Zudem fordert die zentrale Submissionsstelle die Vergaberegisterauskunft – bzw. ab dem 01. Juni 2022 die Wettbewerbsregisterauskunft und den Gewerbezentralregisterauszug – an.

Das Fachamt prüft die Angebote und stellt fest, ob Angebote aus formalen Gründen ausgeschlossen werden müssen. Die Unterrichtung über den Ausschluss erfolgt beim Kreis Minden-Lübbecke durch die Fachämter vor der Zuschlagserteilung. Dies entspricht dem abgestuften Verfahren gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 VOB/A.

Das Fachamt ist für die Erstellung des Preisspiegels zuständig. Je nach Situation führt das Fachamt ein Aufklärungsgespräch mit dem Mindestbieter und klärt die Auskömmlichkeit der Preise. Im Anschluss fertigt es die Vergabeentscheidung an und gibt den Vorgang zum örtli-

chen Prüfungsamt. Dieses prüft das Vergabeverfahren. Stimmt das Prüfungsamt dem Vergabevorschlag des Fachamtes zu, fertigt das Fachamt das Auftragsschreiben an. Außerdem informiert das Fachamt die Submissionsstelle über den erteilten Zuschlag. So kann diese die ex-post Information veröffentlichen. Bei Verfahren, die elektronisch über das Vergabeverfahren abgewickelt werden, erteilt die zentrale Submissionsstelle den Zuschlag elektronisch über das Vergabeportal.

Eine organisatorische Trennung von Auftragsvergabe und -abwicklung ist so nicht für alle Verfahren beim Kreis Minden-Lübbecke gegeben. Aus Sicht der gpaNRW ist es vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention vorteilhaft, wenn die Fachämter so lange wie möglich nicht in direktem Kontakt mit den Bietern sind. Es handelt sich bei der Zuschlagserteilung im Kreis Minden-Lübbecke letztlich um die letzte Formalie eines im Vorfeld mit verschiedenen Stellen abgestimmten Prozesses. Aus diesem Grund ist kein zusätzliches Risiko bei der Beauftragung durch die Fachämter im Kreis Minden-Lübbecke vorhanden.

Die Zuständigkeit für die Absageschreiben an die unterlegenen Bieter liegt im Kreis Minden-Lübbecke bei den Fachämtern. Einzelheiten dazu finden sich bei Ausführungen zur Betrachtung der Einzelmaßnahmen unter Ziffer 7.8.1 dieses Berichtes.

Wenn das örtliche Prüfungsamt dem Vergabevorschlag nicht zustimmt, stimmen Fachamt und Prüfungsamt das weitere Vorgehen jeweils im Einzelfall ab.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend[19]. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig – diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

[19] Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

- Der Kreis Minden-Lübbecke nutzt zur Abwicklung seiner Vergabeverfahren ab 15.000 Euro eine Software. Vergabeverfahren wickelt er elektronisch ab.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** wickelt alle Verfahren ab 15.000 Euro elektronisch ab. Dazu nutzt er eine E-Vergabeplattform.

Der Kreis Minden-Lübbecke setzt bislang ein Fachverfahren auf Excel-Basis als Vergabesoftware ein. Dabei handelt es sich um ein selbstgeschriebenes Programm, das neben der Erfassung der Daten auch Verknüpfungen zu einem Kalender mit Terminen und Fristen hat. Darin ist auch die data box für den Upload der fachlichen Unterlagen der Bedarfsstellen und für die Veröffentlichungen enthalten. Die Lösung in Minden-Lübbecke ist so komfortabel, dass eine Markterkundung des Kreises zu Vergabemanagementsystemen bisher keine vergleichbare Alternative ergeben hat. Eine Umstellung auf eine andere Software soll aber erfolgen, da die Excel-Lösung nicht zukunftsfähig ist. Die Pflege des Programms kann der Kreis nicht dauerhaft sicherstellen, außerdem werden Dokumente an verschiedenen Speicherorten aufbewahrt und es kommt zu Medienbrüchen.

Ein digitales Vergabemanagementsystem, welches mit den vorhandenen Systemen wie dem Dokumentenmanagementsystem kompatibel ist, möchte der Kreis zukünftig nutzen.

Die 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) und
- Verwaltung von Nachträgen.

Es ist gut, dass sich der Kreis Minden-Lübbecke intensiv mit einer zukunftsfähigen Softwarelösung befasst. Gerade die laufende Pflege der Vergabesoftware ist wichtig, um aktuelle Gesetzesänderungen oder Änderungen von Bietern zu berücksichtigen. Die Abwicklung von Verfahren in einer Vergabemanagementsoftware würde zukünftig auch zur Vereinheitlichung und Beachtung aller Verfahrensschritte, wie Absageschreiben an unterlegene Bieter, beitragen.

Eine Software bietet auch Synergiemöglichkeiten für die interkommunale Zusammenarbeit, um die es im nächsten Kapitel geht.

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 Minden-Lübbecke übernimmt seit vielen Jahren Aufgaben in den Vergabeverfahren seiner kreisangehörigen Kommunen. Die Rahmenbedingungen sind eindeutig in Vereinbarungen formuliert.

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.*

Der **Kreis Minden-Lübbecke** übernimmt seit dem 01. Juli 2013 für seine kreisangehörigen Kommunen Aufgaben im Bereich Vergabe.

Mögliche Leistungen sind dabei:

- Beratung (in allen Stadien der Ausschreibung),
- Veröffentlichung von Vorinformationen,
- Veröffentlichung von Verfahren auf dem Vergabeportal der Deutschen E-Vergabe /TED / Zeitungshinweisen,
- Sammlung der Angebote auf dem Vergabeportal,
- Weiterleitung von Bieterfragen / Begleitung der Kommunikation im Vergabeverfahren,

- Durchführung der Angebotsöffnung,
- formale Prüfung,
- rechnerische Prüfung und ggf. Preisspiegel erstellen,
- Versendung der Zuschlagsinformationen (Zusage, Absage, Information vor beabsichtigter Zuschlagserteilung),
- Veröffentlichung von Nachinformationen,
- Registerabfragen,
- Vergabestatistik für die Verfahren, die über die Zentrale Submissionsstelle abgewickelt werden (mind. bis zur Submission).

Alle kreisangehörigen Kommunen haben individuelle öffentlich-rechtliche Vereinbarungen über den Regelungsinhalt mit dem Kreis Minden-Lübbecke geschlossen. Der Kreis berechnet den Kommunen eine Grundgebühr für die Teilnahme am Verfahren. Die Submissionsstelle betreut die Verfahren mindestens bis zur Submission. Darüber hinaus gehende Leistungen können die Kommunen optional vereinbaren. Die Abrechnungshöhe je Verfahren orientiert sich an der Anzahl der Leistungen, die der Kreis übernimmt. Dies können die Kommunen für jedes einzelne Verfahren individuell absprechen. Das bedeutet, dass sich eine Kommune für eine beschränkte Ausschreibung das Verfahren zum Beispiel nur bis zur Submission betreuen lässt, während sie für ein EU-weites Verfahren auch die formale und rechnerische Prüfung inkl. Preisspiegel „bucht“.

Aus Sicht der gpaNRW enthalten die Vereinbarungen eine eindeutige Prozessbeschreibung, eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen und die Regelung der Kostenerstattung.

Der Kreis Minden-Lübbecke ist sich der Anerkennung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit seinen kreisangehörigen Kommunen sehr bewusst, da sich alle Kommunen schon seit Jahren über eine Vereinbarung dem Verfahren angeschlossen haben.

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind je nach Ausgestaltung der Vereinbarung vergaberechtliche Unterschiede zu beachten. Die Kreise und Kommunen sollten die Rechtsprechung des EuGH[20] dazu kennen.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die zentrale Submissionsstelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, entsprechen den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen nach der Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) umsatzsteuerpflichtig werden. Vorsorglich enthalten die Vereinbarungen des Kreises Minden-Lübbecke bereits unter § 3 eine Regelung zur möglichen Umsatzsteuerpflicht.

[20] EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19

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**
In verschiedenen Dienstanweisungen hat der Kreis Minden-Lübbecke Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Eine separate Dienstanweisung Korruptionsprävention hat er nicht erlassen. Die Erfassung von internen Prozessanalysen möchte der Kreis nutzen und gleichzeitig einen Gefährdungsatlas erstellen.

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)[21] 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 Vier-Augen-Prinzip 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 Minden-Lübbecke** hat keine spezielle Dienstanweisung, die sich ausschließlich mit dem Thema Korruptionsprävention befasst. Regelungen zum Verhalten und zur Vermeidung von Korruption sind in den Dienstanweisungen zum Verbot der Annahme von Vorteilen vom

[21] 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)

19. November 2010 und in der Dienstanweisung zum Umgang mit Sponsoring, Spenden und sonstigen Schenkungen (in Kraft getreten am 01. Oktober 2011) getroffen worden. Die Beschäftigten können über das Intranet auf die Dienstanweisungen zugreifen. Neue Beschäftigte werden auf die Regelungen der Dienstanweisungen hingewiesen. Sie sind verpflichtet, diese zu lesen und einzuhalten. Auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz des Landes NRW wird darin noch nicht verwiesen. Dieses ist in den vergangenen Jahren mehrfach geändert worden. Insbesondere 2014 und zuletzt am 01. Juni 2022 haben sich Änderungen ergeben. Das KorruptionsbG enthält konkrete Vorgaben zu Veröffentlichungspflichten, der Überwachung von Nebentätigkeiten, der Rotation oder einer durchzuführenden Gefährdungsanalyse.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes in einer eigenständigen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention berücksichtigen und dort auch alle Zuständigkeiten regeln.

In den vergangenen Jahren, vor der Corona-Pandemie, hat das Prüfungsamt des Kreises die verschiedenen Fachdienste in unregelmäßigen Abständen durch Schulungen/Präsentationen an das Thema erinnert, um die Beschäftigten zu sensibilisieren. Im Anschluss hat regelmäßig ein Erfahrungsaustausch mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen stattgefunden. Dieses Verfahren sollte der Kreis wieder „aufleben“ lassen.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die (besonders) korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Die Dienstanweisung des Kreises Minden-Lübbecke enthält keine Aufzählung der korruptionsgefährdeten Bereiche der Kreisverwaltung. Die Beschäftigten können die Bereiche aber im Intranet abrufen. Auf der Homepage des Kreises unter der Rubrik des Prüfungsamtes sind sehr umfangreiche Erläuterungen und Hilfestellungen für die Beschäftigten einsehbar. Dazu gehören auch die Indikatoren, die den Korruptionsverdacht möglicherweise anzeigen. Dieser standardisierten Auflistung ist aber keine dokumentierte Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse vorausgegangen.

Der Kreis Minden-Lübbecke erstellte zum Zeitpunkt der Prüfung Prozessanalysen für alle Verwaltungsbereiche. Ziel der Analysen ist die mögliche Verschlankung von Prozessen durch die Digitalisierung. Die Prozesse möchte der Kreis gleichfalls nutzen, um die Stellen auf ein Gefährdungspotenzial aus Korruptionsgesichtspunkten zu prüfen. Es ist gut, dass sich der Kreis Minden-Lübbecke mit der Aufstellung eines Gefährdungsatlasses beschäftigt und der Korruptionsprävention somit den erforderlichen Stellenwert einräumt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die geplante Aufstellung eines Gefährdungsatlasses umsetzten. So kann er konkrete Maßnahmen zur Korruptionsprävention erarbeiten.

Eine Schwachstellenanalyse als Grundlage eines Gefährdungsatlasses sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?

- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?

Es hat sich bewährt, die Beschäftigten an der Schwachstellenanalyse zu beteiligen. Bei einer Befragung haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen.

Für den Korruptionsverdacht enthält das Intranet des Kreises Minden-Lübbecke detaillierte Hinweise für Führungskräfte zum Verhalten im konkreten Verdachtsfall. Bisher enthalten die Informationen im Intranet keinen konkreten Hinweis, wen die Beschäftigten im Verdachtsfall ansprechen können. Nach Auskunft des Kreises sind absichtlich keine Regelungen getroffen worden, weil das Verfahren sehr niederschwellig sein soll. Die Beschäftigten können sich formlos an jede Führungskraft werden. Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine entsprechende Formulierung dazu in den Katalog der Informationen aufnehmen. Einen offiziellen Korruptionsschutzbeauftragten gibt es beim Kreis Minden-Lübbecke nicht. Die Aufgaben werden vom Prüfungsamt übernommen.

Grundsätzlich dürfen Bedienstete im öffentlichen Dienst keine Vergünstigungen annehmen. Der Kreis hat dies zum Beispiel für die Annahme von Geld oder alkoholischen Getränken konkret ausgeschlossen. Der Kreis kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Hiervon hat der Kreis Minden-Lübbecke in seiner Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen Gebrauch gemacht. Gemäß Ziffer 4.1 gelten als allgemein genehmigt die Annahme

- von sog. Streugeschenken (Reklameartikel) mit einem Wert von maximal zehn Euro
- von geringwertigen Vorteilen, wie das Abholen vom Bahnhof zur Beschleunigung der Dienstgeschäfte
- von Gastgeschenken, die nicht in das persönliche Eigentum übergehen
- einer üblichen Bewirtung bei Veranstaltungen
- üblicher Geschenke aus dem Mitarbeiterkreis sowie
- nicht in Bezug auf das Beschäftigungsverhältnis gewährten Vorteilen.

Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien des Kreises nach § 7 KorruptionsbG finden sich nicht in einer der Dienstanweisungen des Kreises Minden-Lübbecke. Gemäß § 16 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Zu den Mitgliedern in diesem Sinne zählen

auch die sachkundigen Bürger und Bürgerinnen. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen. Über den digitalen Sitzungsdienst (Kreistagsinformationssystem) listet der Kreis Minden-Lübbecke detailliert die Mitgliedschaften der Kreistagsmitglieder in Gremien auf, in die Kreistagsmitglieder auf Veranlassung des Kreises entsandt wurden. Die Mitarbeit der Landrätin/des Landrats in den diversen Gremien ist ebenfalls im Sitzungsdienst einsehbar. Organisatorisch ist für die Abfrage das Leitungsbüro des Kreises Minden-Lübbecke zuständig. Die entsprechende Stellenbeschreibung beinhaltet die Aufgabe. Die Zuständigkeit ist somit umfassend geregelt.

Gemäß § 8 des KorruptionsbG muss die Landrätin/der Landrat ihre/seine Nebentätigkeiten vor Übernahme des Amtes dem Kreistag anzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Die Mitteilung darüber erfolgt im jeweiligen Jahresabschluss des Kreises und der Mitteilungsvorlage zum Jahresabschluss. Es gelten die gleichen Regelungen zur Zuständigkeit wie für die Veröffentlichungspflicht nach § 7 KorruptionsbG. In Ergänzung der obenstehenden Empfehlung zur Erstellung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte der Kreis Minden-Lübbecke das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie der Landrätin/des Landrats in der Dienstanweisung verbindlich festlegen.

Auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz des Landes NRW wird in den bestehenden Dienstanweisungen noch nicht verwiesen. Mit der Erstellung einer separaten Dienstanweisung Korruptionsprävention wäre ein entsprechender Bezug vorhanden.

Die EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden[22] sieht vor, dass Hinweisgebende die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Die Umsetzung der EU-Vorgabe in nationales Recht hat das Bundesministerium der Justiz im April 2022 mit einem Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (HinSch-RL), konkretisiert.

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. Der Kreis Minden-Lübbecke hat sich durch die Teilnahme an Informationsveranstaltungen und Fortbildungen bereits mit dem Thema auseinandergesetzt. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung wartet der Kreis auf die Umsetzung in nationales Recht, um kreisintern Regelungen zu treffen. Bisher wurden noch keine konkreten Handlungsanweisungen erarbeitet. Der Referentenentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

[22] Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

➔ **Empfehlung**
Spätestens mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in ein nationales Gesetz sollte der Kreis Minden-Lübbecke einen standardisierten Ablauf hierzu erarbeiten.

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 Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Die Zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke führt diese Anfragen beim Vergaberegister durch. Dies ist unter Ziffer 2.2 Buchstabe g der Vergabeordnung des Kreises entsprechend festgelegt. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG 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. Die Abfragezuständigkeit hat der Kreis Minden-Lübbecke bereits in seiner Vergabe-DA geregelt und auf die zentrale Submissionsstelle übertragen.

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll eine Kommune nach § 12 KorruptionsbG ihre Beschäftigten nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen einsetzen. Beim Kreis Minden-Lübbecke gibt es momentan nach eigenen Angaben eine große Fluktuation von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen. Dies führt sozusagen zu einer natürlichen Rotation. Konkrete Regelungen für einen regelmäßigen Wechsel des Arbeitsplatzes gibt es im Kreis Minden-Lübbecke bisher nicht. Einige Abteilungen nutzen eine kleinteilige Rotation, zum Beispiel einen Wechsel in der Zuständigkeit der zu bearbeitenden Buchstaben bei gleicher Tätigkeit, als internes Kontrollsystem. Der Kreis sollte die Prozessanalysen, die er gerade erarbeitet, dazu nutzen, um Möglichkeiten oder Hindernisse der Rotation zu eruieren.

Sofern eine Rotation aus zwingenden Gründen nicht möglich ist, hat eine Kommune dies zu dokumentieren und gemäß § 12 Abs. 2 KorruptionsbG der Dienstaufsichtsbehörde mitzuteilen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine regelmäßige Rotation und ggf. die Hinderungsgründe für eine Rotation dokumentieren und die Mitteilungspflichten beachten. Dies könnte er mit der Erstellung eines Gefährdungsatlasses verknüpfen.

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**
Verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoring hat der Kreis Minden-Lübbecke getroffen. Bisher erfolgt noch keine Zusammenfassung der laufenden Sponsoringleistungen in einem Bericht.

Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** hat verbindliche Rahmenbedingungen in der Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoring, Spenden und sonstigen Schenkungen vom 01. Oktober 2011 festgelegt. Bestandteil der Dienstanweisung ist ein Mustervertrag, da Sponsoring und auch Spenden, die dem Spender eine Plattform für das Herausstellen seines Namens oder seines Produktes ermöglichen, in Minden-Lübbecke schriftlich geregelt werden.

Die Sponsoringverträge sind nach Ziffer 4 der Dienstanweisung rechtzeitig der Kämmerei und dem Prüfungsamt zuzuleiten. So können die Verträge vor Abschluss aus steuerrechtlicher Sicht und mit Blick auf Korruptionsprävention geprüft werden.

Der Mustervertrag des Kreises Minden-Lübbecke sieht vor, dass die Laufzeit der Sponsoringverträge zu befristen ist und ein Kündigungsrecht besteht. Aus Sicht der gpaNRW sollte eine Laufzeit in der Regel nicht über zwei Jahr hinausgehen.

Außerdem werden die Nebenkosten per Vertrag vom Sponsor getragen. Von der Haftung für eventuelle Schäden wird der Kreis Minden-Lübbecke im Vertrag freigestellt. Damit hat der Kreis Minden-Lübbecke durch seinen Mustervertrag eine gute Grundlage geschaffen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis zukünftig noch darauf achten, das Einverständnis des Sponsors zur Veröffentlichung der Maßnahme zu vereinbaren und zur transparenten Darstellung einen jährlichen Sponsoringbericht für den Kreistag zu erstellen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die politischen Gremien jährlich über laufende Sponsoringleistungen informieren.

Die Zuständigkeit für die Sponsoringmaßnahme sollte nach Höhe der Sponsoringleistung gestaffelt geregelt sein. Das Verfahren im Kreis Minden-Lübbecke ist so gestaltet, dass die Landrätin/der Landrat die Vereinbarungen unterzeichnet.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine dezentrale Verantwortung für die Abwicklung von Sponsoringverträgen, wie im Kreis Minden-Lübbecke, sinnvoll. Der jeweilige Fachbereich sollte sich federführend um das Sponsoring kümmern.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Auch in den kommenden Jahren besteht weiterhin Investitionsbedarf. Allerdings haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich deutlich verschlechtert. Umso wichtiger ist es, dass die Kreise die verfügbaren Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich einsetzen. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

- **Feststellung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein verbindlich festgeschriebenes Bauinvestitionscontrolling betreibt er noch 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.

Im **Kreis Minden-Lübbecke** ist die Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen nicht zentral über eine eigene Organisationseinheit organisiert. Die jeweilige Sachbearbeitung ist für die Abwicklung der Baumaßnahmen an Gebäuden zuständig. Die Arbeitsgruppenleitung unterstützt diese dabei. Der gesamte Projektablauf wird so von der zuständigen Sachbearbeitung begleitet.

Die Steuerung von Baumaßnahmen an Gebäuden ist im Kreis Minden-Lübbecke aus gewachsenen Strukturen entstanden. Eine Dienstanweisung oder Richtlinien für ein Bauinvestitionscontrolling sind nicht vorhanden. Der Kreis Minden-Lübbecke sollte für den Ablauf von Projekten schriftlich einheitliche Strukturen vorgeben. Zum Beispiel könnte so - gerade für die Vorplanungsphase - verbindlich festgelegt werden, dass Besprechungen mit den Nutzern große Zeitfenster eingeräumt werden. Die Festlegung von einheitlichen Abläufen kann allen Beteiligten eine große Handlungssicherheit geben.

Je nach der Bedeutung oder dem Haushaltsvolumen von Maßnahmen sind auch die politischen Gremien über den Verlauf informiert. Über einzelne Projekte (zum Beispiel der klimagerechte (Um-) Bau an Förderschulen) berichtet die jeweilige Abteilung im Ausschuss für Bauen, Planen und Verkehr und/oder Bildungsausschuss des Kreises Minden-Lübbecke.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung werden (Bau-) Maßnahmen in Minden-Lübbecke priorisiert und Haushaltsmittel und der Zeitpunkt der Abwicklung eingeplant. So ist auch eine fachübergreifende Information im Vorfeld von Baumaßnahmen an andere Organisationseinheiten gewährleistet. Das Gebäudemanagement des Kreises Minden-Lübbecke stellt den anderen Ämtern sozusagen die Gebäude zur Verfügung. Deshalb erfolgen Entscheidungen und Beratungen immer fachübergreifend. Auch die Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen liegen zentral vor. Dies dient der Transparenz von Vorhaben.

Im Vorfeld von Baumaßnahmen findet beim Kreis Minden-Lübbecke eine sorgfältige Bedarfsdeckungsprüfung statt. Zum Beispiel hat der Kreis bei der Sanierung eines Berufskollegs abgewogen, ob die Maßnahme im Bestandsbau des alten Werkstattgebäudes sinnvoll ist oder ein Neubau die bessere Alternative.

In den letzten Jahren hat im Kreis Minden-Lübbecke eine klimafreundliche und ressourcenschonende Bauweise und auch Betreuung von Gebäuden mehr und mehr an Bedeutung gewonnen. Dies ist im 2019 beschlossenen integrierten Klimaschutzkonzept des Kreises mit verschiedenen Städten und Gemeinden verankert worden. Das Konzept mit dem dazugehörigen Maßnahmenkatalog wurde vom Kreistag beschlossen. Der Bau und der Betrieb von Gebäuden soll nach dem Konzept klimagerechter erfolgen. Eine der Maßnahmen aus dem Maßnahmenkatalog des Konzeptes ist die nachhaltige Beschaffung mit einer entsprechenden Strategie und festgelegten Kriterien. Dies und die CO_2-Neutralität wird nach Auskunft des Kreises bereits in den Leistungsbeschreibungen von Ausschreibungen verankert. Nach eigenen Angaben ist der Kreis Minden-Lübbecke nach dem Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB) ein mit Silber zertifizierter Kreis. Das BNB betrachtet den gesamten Lebenszyklus von Gebäuden und möchte Nachhaltigkeit messbar machen.

Ein abschließendes Berichtswesen über abgewickelte Baumaßnahmen mit einem Soll-Ist-Vergleich zur Information der Politik ist beim Kreis Minden-Lübbecke nicht installiert. Kostenabweichungen werden abgestimmt und dokumentiert. Auch die Nutzer werden bei Abweichungen in der Ausführungsplanung beteiligt.

Aspekte des Bauinvestitionscontrollings berücksichtigt der Kreis Minden-Lübbecke bereits in seiner täglichen Arbeit. Es fehlt bisher eine einheitliche Vorgabe von Verfahrensweisen und ein abschließendes Berichtswesen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Methoden zur Abwicklung von Baumaßnahmen in ein einheitliches systematisches Konzept/eine Richtlinie implementieren (BIC). Für die Steuerung ist eine zentrale übergeordnete Ansprechperson wichtig.

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[23]. 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 Minden-Lübbecke vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Abweichungen der Abrechnungssummen im Vergleich zu den Auftragssummen sind im Kreis Minden-Lübbecke in den betrachteten Jahren vergleichsweise groß. Nachträge haben einen größeren Einfluss auf die Maßnahmen als in anderen Kreisen.

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.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021[24]

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	24.452.791	
Abrechnungssummen	26.248.645	
Summe der Überschreitungen	2.779.786	11,37
Summe der Unterschreitungen	983.932	4,02
Summe der Abweichungen insgesamt	**3.763.718**	**15,39**

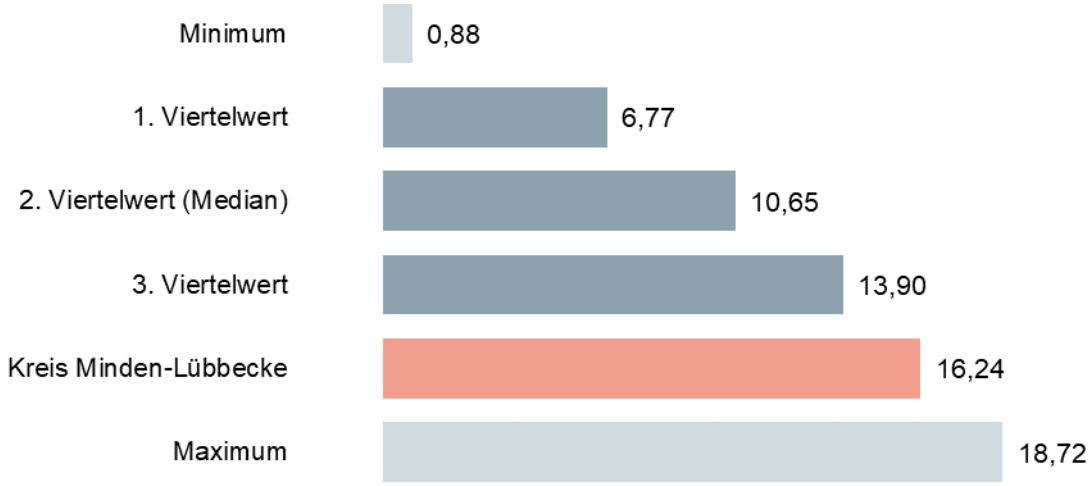
Diese Tabelle bezieht sich auf einen Zeitraum von knapp drei Jahren. Im Vergleichsjahr 2020 hat der **Kreis Minden-Lübbecke** 48 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von

[23] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

[24] bis einschließlich Oktober 2021

2,0 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Minden-Lübbecke damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Abweichungsquote des Kreises Minden-Lübbecke ist im Vergleichsjahr größer als in den meisten anderen Kreisen. Auch im Jahr 2019 war die Abweichung auf einem ähnlichen Niveau. Wenn es zu Auftragsänderungen kommt, arbeitet der Kreis auch mit Nachträgen. Diese haben 2020 ein Volumen von 0,9 Mio. Euro oder 7,55 Prozent der ursprünglichen Auftragswerte. Der Kreis Minden-Lübbecke gehört damit zu den Kreisen mit vielen Nachträgen. Die Betrachtung von einzelnen Maßnahmen am Ende dieses Berichtes zeigt, dass es ebenfalls Abweichungen gibt, die der Kreis nicht als förmlichen Nachtrag beauftragt.

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.

Die Abweichungsquote des Kreises Minden-Lübbecke verdeutlicht, dass es noch Potenzial für Optimierungen gibt. Zur Reduzierung von Nachträgen kann auch ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen beitragen. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ **Feststellung**
Vergaberechtliche Regelungen zur Bearbeitung von Nachträgen und Änderungen hat der Kreis Minden-Lübbecke getroffen. Eine zentrale Auswertung nimmt der Kreis nicht vor.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Die Vergabedienstanweisung des **Kreises Minden-Lübbecke** enthält Regelungen zum Umgang mit Auftragsänderungen und –erweiterungen und Nachträgen. Das Fachamt ist für die Prüfung der Notwendigkeit zuständig. Es dokumentiert die Gründe für Nachträge und Änderungen. Eine Einbindung der zentralen Submissionsstelle ist für die Bearbeitung von Nachträgen und Änderungen nicht in der DA verankert.

Die DA regelt, dass bei Nachträgen und Auftragsänderungen grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen ist, wenn

- sich die zusätzliche Leistung vom ursprünglichen Auftrag trennen lässt oder
- der bestehende Auftrag wesentlich geändert wird.

Auch der Rechtsbegriff der wesentlichen Änderung wird in der DA genau definiert. Für den Kreis Minden-Lübbecke handelt es sich um eine wesentliche Änderung, wenn

- der Änderungswert den Schwellenwert übersteigt,
- erhebliche inhaltliche Unterschiede zum ursprünglichen Auftrag bestehen,
- ein Wechsel des Auftragnehmers erfolgen soll,
- prozentuale Wertgrenzen für die verschiedenen Leistungsarten überschritten werden.

Über eine Vorlageregelung im Intranet hat der Kreis Minden-Lübbecke festgelegt, dass das Prüfungsamt bei Auftragsänderungen (z.B. geprüfte Nachtragsangebote) vor der Erteilung zu beteiligen ist, wenn gegenüber dem Hauptauftrag der Wert um mindestens 10.000 Euro netto erhöht ist. Die Entscheidung über die Zustimmung oder Ablehnung von Auftragsänderungen erfolgt ab der oben genannten Wertgrenze im Mehraugenprinzip (Bedarfsstelle, ggf. Vorgesetzter örtliches Prüfungsamt). Wichtig ist aus Sicht der gpaNRW, dass die Bedarfsstelle bei der Entscheidung, ob eine Auftragsänderung oder ein Nachtrag mit oder ohne neue Ausschreibung erfolgen kann, Unterstützung erhält.

Dem Prüfungsamt des Kreises werden alle erfolgten Vergaben ab 15.000/25.000 Euro und alle Nachträge ab 10.000 Euro vorgelegt. Diese werden im Prüfungsamt in einer Datenbank erfasst und ausgewertet werden. Darüber hinaus nimmt der Kreis Minden-Lübbecke noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe und Ursachen der Nachträge sowie der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Dies würde eine Auswertung des Umfangs der Auftragsänderungen und Nachträge beinhalten. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Nachträge an zentraler Stelle erfassen und die Abweichungen und deren Gründe auswerten.

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 Minden-Lübbecke liefern.

- **Feststellung**
  Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Minden-Lübbecke entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben. Verbesserungsbedürftig ist die Dokumentation der Bedarfsstellen hinsichtlich der Angemessenheit der Preise, der Abnahmeprotokolle und der Informationen an die unterlegenen Bieter.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

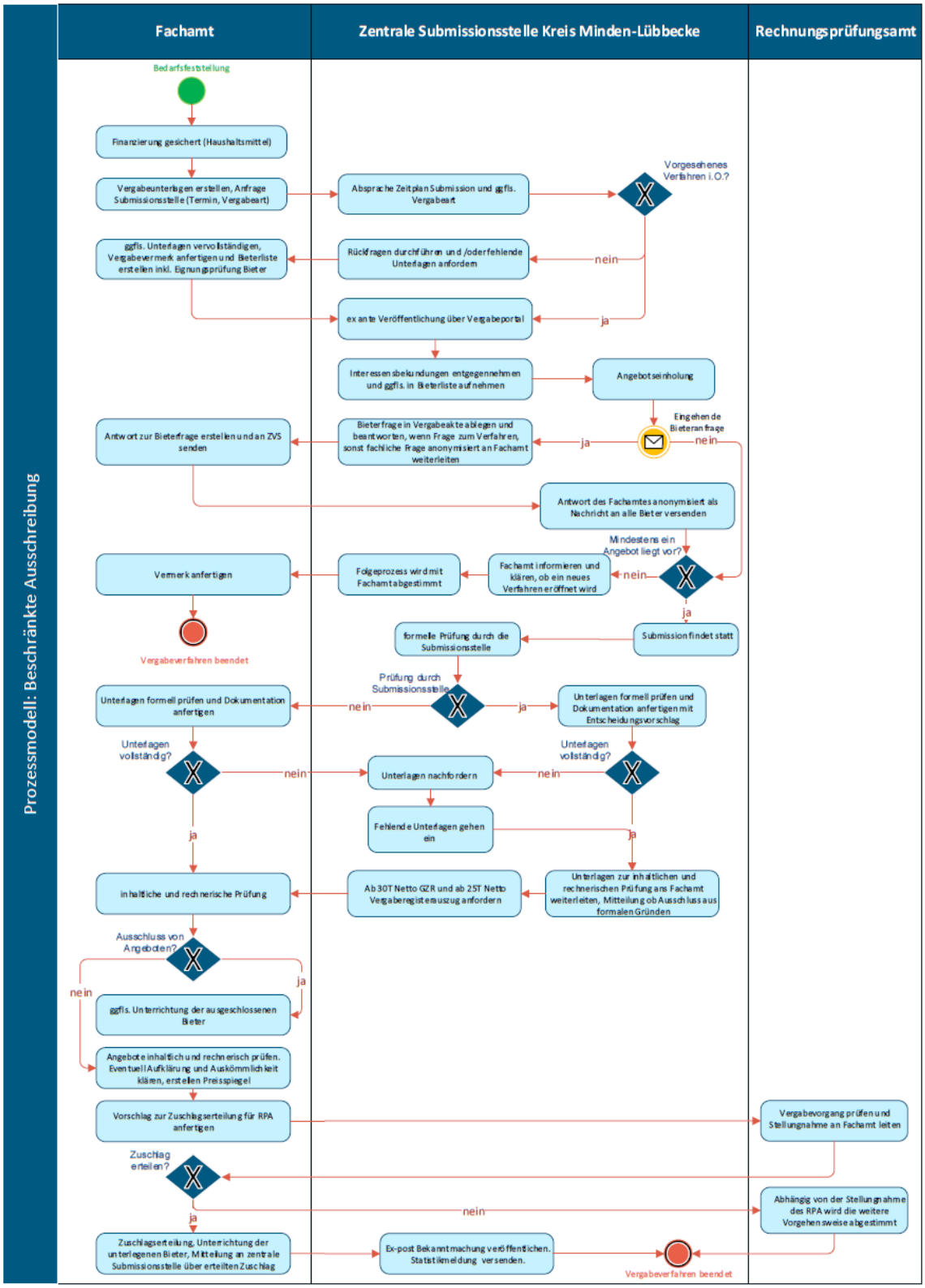
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Durch die zentrale Submissionsstelle und die Dienstanweisung für das Vergabewesen des Kreises Minden-Lübbecke hat der Kreis eine gute Grundlage für die rechtssichere Abwicklung von Verfahrensschritten der Vergabeverfahren geschaffen. Der Kreis wickelt alle Verfahren elektronisch ab. Für ein noch effektiveres und einheitliches Vorgehen bei den Vergabeverfahren des Kreises endet die Zuständigkeit der zentralen Submissionsstelle früh im Prozess.	240	E1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Spezialisierung von Beschäftigten in den Fachämtern wie geplant umsetzen. So kann er Fachwissen besser bündeln und die Beschäftigten im Sinne des Korruptionsbekämpfungsgesetzes besser schützen.	243
F2	Die Beteiligung des örtlichen Prüfungsamtes bei Vergabeverfahren hat der Kreis Minden-Lübbecke schriftlich geregelt. Es wird erst zu einem späten Zeitpunkt im Verfahren beteiligt.	244	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte, wenn eine Beteiligung des Prüfungsamtes bei Aufträgen unter 15.000/25.000 Euro vor der Auftragserteilung nicht erfolgt, mindestens die Auswertung der Listen beibehalten.	245
F3	Der Ablauf der beschränkten Vergaben erfolgt im Kreis Minden-Lübbecke nach klar geregelten Zuständigkeiten. Eine Ausweitung der Befugnisse der zentralen Submissionsstelle könnte das Verfahren optimieren.	245	E3	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Zuständigkeit für die endgültige Festlegung des Bieterkreises bei der zentralen Submissionsstelle ansiedeln und in der Dienstanweisung verankern.	246
Allgemeine Korruptionsprävention					
F4	In verschiedenen Dienstanweisungen hat der Kreis Minden-Lübbecke Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Eine separate Dienstanweisung Korruptionsprävention hat er nicht erlassen. Die Erfassung von internen Prozessanalysen möchte der Kreis nutzen und gleichzeitig einen Gefährdungsatlas erstellen.	251	E4.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes in einer eigenständigen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention berücksichtigen und dort auch alle Zuständigkeiten regeln.	252
			E4.2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die geplante Aufstellung eines Gefährdungsatlasses umsetzten. So kann er konkrete Maßnahmen zur Korruptionsprävention erarbeiten.	252

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.3	Spätestens mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in ein nationales Gesetz sollte der Kreis Minden-Lübbecke einen standardisierten Ablauf hierzu erarbeiten.	255
			E4.4	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine regelmäßige Rotation und ggf. die Hinderungsgründe für eine Rotation dokumentieren und die Mitteilungspflichten beachten. Dies könnte er mit der Erstellung eines Gefährdungsatlasses verknüpfen.	255
Sponsoring					
F5	Verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoring hat der Kreis Minden-Lübbecke getroffen. Bisher erfolgt noch keine Zusammenfassung der laufenden Sponsoringleistungen in einem Bericht.	256	E5	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die politischen Gremien jährlich über laufende Sponsoringleistungen informieren.	256
Bauinvestitionscontrolling					
F6	Der Kreis Minden-Lübbecke hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein verbindlich festgeschriebenes Bauinvestitionscontrolling betreibt er noch nicht.	257	E6	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Methoden zur Abwicklung von Baumaßnahmen in ein einheitliches systematisches Konzept/eine Richtlinie implementieren (BIC). Für die Steuerung ist eine zentrale übergeordnete Ansprechperson wichtig.	258
Nachtragswesen					
F7	Vergaberechtliche Regelungen zur Bearbeitung von Nachträgen und Änderungen hat der Kreis Minden-Lübbecke getroffen. Eine zentrale Auswertung nimmt der Kreis nicht vor.	261	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte seine Nachträge an zentraler Stelle erfassen und die Abweichungen und deren Gründe auswerten.	262
Maßnahmenbetrachtung					
F8	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Minden-Lübbecke entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben. Verbesserungsbedürftig ist die Dokumentation der Bedarfsstellen hinsichtlich der Angemessenheit der Preise, der Abnahmeprotokolle und der Informationen an die unterlegenen Bieter.	262	E8.1	Die Fachämter sollten die Hinweise des Prüfungsamtes beachten und die Umsetzung in den Vergabeakten dokumentieren.	
			E8.2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Information an die unterlegenen Bieter gemäß der VOB vornehmen und dokumentieren.	
			E8.3	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte bei deutlichen Abweichungen von Angebot und Kostenschätzung die Angemessenheit der Preise prüfen und in der Vergabeakte dokumentieren.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E8.4	Das Fachamt des Kreises Minden-Lübbecke sollte eine Beseitigung von Mängeln, die bei einer förmlichen Abnahme festgestellt werden, in der Vergabeakte dokumentieren.	
			E8.5	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte festlegen, dass bei nichtöffentlichen Vergabeverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen sind.	
			E8.6	Das jeweilige Fachamt sollte Abweichungen zwischen Kostenschätzung und der Angabe im Vergabevermerk begründen und dokumentieren.	
			E8.7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die für das Vergabeverfahren erforderlichen Unterlagen vollständig in der Vergabeakte dokumentieren.	
			E8.8	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte dafür Sorge tragen, dass die Fachämter die Regelungen der eigenen Dienstanweisung beachten.	

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Minden-Lübbecke 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 Minden-Lübbecke sollte die Transparenz zu den Flächenwerten und Finanzdaten zu den Verkehrsflächen verbessern. Die Zusammenstellung der Erhaltungsaufwendungen wurde aufgrund des zu hohen Verwaltungsaufwands auf das Jahr 2020 beschränkt. Eine differenzierte Auswertung der Aufwendungen wird die Einführung einer neuen Bauhof-Software erleichtern.

Das Bau- und Planungsamt des Kreis Minden-Lübbecke hat eine Fachanwendung für die Anlagenbuchhaltung im Einsatz. Darin sind z. B. die Flächen, Restnutzungsdauern und Abschreibungen enthalten. Zusätzlich verwendet es ergänzend Excel-Tabellen, ein Geoinformationssystem und eine Software, mit der über das Internet auf Aufnahmen und Live-Videos zugegriffen werden kann. Diese Art der Datenvorhaltung bietet nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer speziellen Fachanwendung. Der Kreis Minden-Lübbecke sollte prüfen, ob es nicht wirtschaftlicher ist, die derzeitige Software und die Excel-Tabellen in eine spezielle Fachanwendung für die systematische Verkehrsflächenerhaltung zu überführen. Dadurch könnte manueller Übertragungsaufwand minimiert und Auswertungen erleichtert werden.

Mit den alle fünf Jahre durchgeführten Zustandserfassungen der Fahrbahnen und der Radwege hat der Kreis Minden-Lübbecke eine aktuelle Datenlage über den Zustand seiner Verkehrsflächen. An der Verteilung der Zustandsklassen 2020 ist zu erkennen, dass sich die meisten Verkehrsflächen zu nahezu gleichen Teilen in den Zustandsklassen 2 bis 4 befinden. Deutlich geringe Anteile sind in sehr gutem bzw. sehr schlechtem Zustand. Das Verkehrsflächenvermögen zeigt eine beginnende Überalterung. Durch die dauerhaft geringen Reinvestitionen verliert es stetig an Wert. Der Bilanzwert hat sich gegenüber der Eröffnungsbilanz um mehr als ein Drittel verringert. Auch die Unterhaltungsaufwendungen liegen deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Der Kreis Minden-Lübbecke sollte prüfen, ob die eingesetzten Ressourcen ausreichen, um den gewünschten Zustand zu erhalten. Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen und der Reinvestitionen – soweit es die haushalterische Lage ermöglicht – sollte an den tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtet werden.

Ideal wäre es, wenn der Kreis Minden-Lübbecke über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen die Aufwendungen vollständig und transparent ermitteln würde. Dadurch würde er eine Transparenz über die eingesetzten Ressourcen und Entwicklungen erhalten.

Die Zustandserfassung sollte genutzt werden, um die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur durchzuführen. Positiv ist, dass sich das Verkehrsflächenmanagement und das Finanzmanagement regelmäßig in Bezug auf die durchgeführten Maßnahmen austauschen.

Straßenbegleitgrün

Die gpaNRW erhebt zum Straßenbegleitgrün Flächenwerte und Finanzdaten. Die Flächenwerte konnte der Kreis Minden-Lübbecke ermitteln. Die Höhe der Aufwendungen konnte nicht wie abgefragt zur Verfügung gestellt werden. Das liegt daran, dass die erfassten Stunden der Bauhofmitarbeitenden für das Straßenbegleitgrün Leistungen enthält, die nicht zu der Abfrage der gpaNRW passen. Eine Differenzierung ist zurzeit nicht möglich – das soll sich mit der Beschaffung einer Bauhof-Software ändern.

Der Kreis Minden-Lübbecke sollte schnellstmöglich die Grundlagen schaffen, um die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren zu können. Über eine Kostenrechnung für das Straßenbegleitgrün könnte der Kreis die Aufwendungen vollständig und transparent mit Differenzierung nach Flächenart ermitteln. Hierdurch würde der Kreis zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten bekommen. Zudem sollten für eine Verbesserung der Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns messbare Ziele und Kennzahlen festgelegt werden.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

8.3.1.1 Datenlage

➔ **Feststellung**
Die Datenlage für die Verkehrsflächen kann der Kreis Minden-Lübbecke noch optimieren.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Das Bau- und Planungsamt des **Kreis Minden-Lübbecke** hat die von der gpaNRW abgefragten Flächendaten für die Verkehrsflächen extra für die Prüfung zusammengetragen. Der Kreis Minden-Lübbecke hat zwar in seiner Fachanwendung für die Anlagenbuchhaltung Flächen für die Verkehrsflächen insgesamt hinterlegt, aber nicht in der von der gpaNRW gewünschten Differenzierung. Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands wurde auf eine Aufteilung der Flächen und Zustände in Kreisstraßen innerorts und außerorts verzichtet. Der Kreis Minden-Lübbecke hat auf die Differenzierung der Verkehrsflächen keinen Fokus gesetzt, weil er die Erhaltung der Kreisstraßen und Radwege grundsätzlich über die Längen in Kilometern steuert und nicht über die Fläche in Quadratmetern.

Die Bilanzwerte wurden für alle Jahre geliefert. Die Zusammenstellung der Erhaltungsaufwendungen wurde aufgrund des zu hohen Verwaltungsaufwands auf das Jahr 2020 beschränkt. Die Stunden für die Straßenunterhaltung sind beim Kreis grundsätzlich erfasst. Die von der gpaNRW abgefragte Trennung der Erhaltungsaufwendungen nach Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün musste manuell anhand der einzelnen Tagesberichte erfolgen. Zukünftig wird die Auswertung der geleisteten Mitarbeitenden-Stunden des Bauhofes erleichtert, da in Kürze eine neue Bauhof-Software implementiert werden soll.

Um den tatsächlichen Zustand seiner Verkehrsflächen bei der Planung der Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt der Kreis Minden-Lübbecke alle fünf Jahre eine Zustandserfassung der Fahrbahnen und Radwege durch. Der Zustand wird messtechnisch durch eine Befahrung erfasst.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Transparenz zu den Flächenwerten und Finanzdaten zu den Verkehrsflächen, wie in diesem Bericht erläutert, verbessern. In der Folge kann er das Erhaltungsmanagement und die interne Steuerung weiterentwickeln.

8.3.1.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**
Beim Kreis Minden-Lübbecke sind die für die Steuerung der Verkehrsflächen erforderlichen Daten bisher nicht in einer Straßendatenbank gebündelt.

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.

Das Bau- und Planungsamt des **Kreis Minden-Lübbecke** hat eine Fachanwendung für die Anlagenbuchhaltung im Einsatz. Darin sind z. B. die Flächen, Restnutzungsdauern und Abschreibungen enthalten. Zusätzlich verwendet er ergänzend Excel-Tabellen, ein Geoinformationssystem und eine Software, mit der remote oder über das Internet auf Aufnahmen und Live-Videos zugegriffen werden kann.

Positiv ist, dass im Kreis Minden-Lübbecke folgende wesentliche steuerungsrelevanten Informationen vorliegen:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse), teilweise Nacherfassung bei Baumaßnahmen,
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand),
- durchgeführte Sanierungsmaßnahmen,
- Inventardaten (Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen etc.) und
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen).

Von weiteren sonstige Daten wie Höchstgeschwindigkeiten, Lärm, Feinstaubbelastung, Angaben zu ÖPNV werden lediglich Unfalldaten erfasst und ausgewertet.

Alle fünf Jahre erfasst der Kreis Minden-Lübbecke messtechnisch die Zustände seiner Kreisstraßen durch eine Befahrung eines externen Unternehmens. Die Radwege wurden 2019 erstmalig erfasst. Die Auswertung der erfassten Zustandsnoten wird aus einer Access-Datenbank gezogen und für das Monitoring in eine Excel-Tabelle manuell übertragen. In dieser Excel-Tabelle sind darüber hinaus noch eine Vielzahl von Daten hinterlegt, wie Angaben zur Verkehrsbelastung, Baumaßnahmen Dritter, Verkehrswert, Infrastruktur (Schulen) usw. Aus diesen Informationen erstellt der Kreis seine Prioritätenliste für das Sanierungskonzept für den Zeitraum der nächsten fünf Jahre und plant auch den finanziellen Bedarf. Ein Radverkehrskonzept und ein Radwegesanierungsprogramm hat der Kreis Minden-Lübbecke auch über Excel-Tabellen erstellt.

Ein Mitarbeiter des Bau- und Planungsamts pflegt derzeit in dem Geoinformationssystem des Kreises die Stationen (Abschnitte) der Kreisstraßen ein. Das hat den Vorteil, dass darin auch Koordinaten für Schäden oder Aufbrüche hinterlegt und auch vor Ort über mobile Geräte abgerufen werden können.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte prüfen, ob es nicht wirtschaftlicher ist, die derzeitige Software und die Excel-Tabellen in eine spezielle Fachanwendung für die systematische Verkehrsflächenerhaltung zu überführen. Dadurch könnte manueller Übertragungsaufwand minimiert und Auswertungen könnten erleichtert werden.

Neben der systematischen Zustandserfassung ist es wichtig, dass regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Bei der regelmäßigen Straßenbegehung wird die Verkehrssicherheit der Straßen kontrolliert. Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen werden aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen. Im Kreis Minden-Lübbecke werden regelmäßige Kontrollen über eine Befahrung mit dem Streckenwagen durchgeführt. Mit einem Tablet werden die Fahrten über Excel-Tabellen festgehalten. Mit der Bauhof-Software, die angeschafft werden soll (vgl. Kapitel 8.3.1.1 „Datenlage“), soll ermöglicht werden, dass Dokumentationen anhand Koordinaten erfasst werden können. Zurzeit wird über „Stationen“ doku-

mentiert, die in den Tätigkeitsberichten hinterlegt werden. Die Bauhofleitung legt Art und Umfang der Kontrollen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben und Rechtsprechungen fest. Bei Auffälligkeiten werden die Informationen direkt an die zuständige Stelle weitergegeben, die die geeigneten Maßnahmen festlegt.

Das Aufbruchmanagement wird noch nicht über eine Straßendatenbank abgewickelt. Informationen zu Aufbrüchen werden zurzeit in einer Excel-Tabelle digital vorgehalten. Insgesamt werden aber nur sehr wenige Aufbrüche auf den Straßen des Kreises Minden-Lübbecke durchgeführt.

Es ist dem Kreis Minden-Lübbecke wichtig, dass vermieden wird, dass durch Aufbrüche Schäden an dem Verkehrsflächenvermögen entstehen. Aufgrund dessen werden die Maßnahmen auf Grundlage des jährlichen Bauprogramms mit den Versorgungsträgern und den kreisangehörigen Kommunen koordiniert. Für die Durchführung der Aufbrüche macht der Kreis Minden-Lübbecke konkrete Vorgaben. Offene Aufbrüche werden nur in Ausnahmefällen zugelassen. Alternativ werden z. B. Horizontalbohrspülverfahren für die Verlegung von Glasfasern zugelassen. Kontrolliert und dokumentiert werden die Aufbrüche im Rahmen der normalen Streckenkontrollen und bei der Abnahme nach der Bauausführung. Der Kreis fordert von den Ausführenden Nachweise und Dokumentationen an. Ideal wäre es, wenn der Kreis Minden-Lübbecke die Aufbrüche zum Ablauf der Gewährleistungsfrist nochmal gezielt kontrolliert.

8.3.1.3 Kostenrechnung

- **Feststellung**
  Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke derzeit nicht.

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.

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist beim **Kreis Minden-Lübbecke** nicht vorhanden. Der Kreis Minden-Lübbecke beteiligt sich zwar regelmäßig an den Kennzahlenvergleichen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und wertet aufgrund dessen regelmäßig auch gezielt Aufwendungen in Bezug auf die Verkehrsflächen aus. Es gibt aber keine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet.

Die gpaNRW sieht es hingegen als wichtig an, eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufzubauen. Mithilfe dieses Steuerungselements können wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Straßenerhaltung im Kreis Minden-Lübbecke bestimmt werden. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen miteinander verknüpft werden, damit eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar werden.

Die Kostenrechnung sollte so differenziert wie möglich dargestellt und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig gemacht werden. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt nach Eigen- und Fremdleistung dargestellt werden können.

➔ **Empfehlung**
In einer Kostenrechnung sollten sämtliche Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert dargestellt werden, um Transparenz für die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen zu erzeugen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

➔ Positiv ist, dass der Kreis Minden-Lübbecke für die Erhaltung seiner Verkehrsflächen bereits messbare Kennzahlen festgelegt hat.

Ein Kreis sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** hat im Rahmen seiner Produktbeschreibungen für das Produkt 12.01.01 „Planung und Durchführung von Baumaßnahmen an Kreisstraßen“ u. a. ausgeführt, dass Straßenerneuerungen und Straßensanierungen gleichzeitig Wertverbesserungen und damit Investitionen darstellen. Durch die Baumaßnahmen soll dem zunehmenden Werteverzehr begegnet werden. Die vorgesehenen Maßnahmen dienen gleichzeitig auch der Verkehrssicherungspflicht, da sich die zu sanierenden Streckenabschnitte in einem äußerst schlechten Zustand befinden.

In dem Produkt 12.01.02 „Unterhaltung öffentlicher Verkehrsflächen/ -anlagen“ ist die Kennzahl „Ausgaben je Kilometer“ enthalten. Als Ziel ist festgelegt, dass die Ausgaben der Erhaltung des verkehrssicheren Zustandes[25] auf 12.000 Euro pro Kilometer reduziert werden sollen. Für das Jahr 2020 war hier das Ergebnis 12.043,44 Euro je Kilometer.

Das Bau- und Planungsamt hat für sein Straßensanierungsprogramm eine messbare Kennzahl festgelegt: Der Durchschnittswert der Zustandswerte der Kreisstraßen soll mindestens 3,5 betragen.

Überdies gibt es keine offizielle, von der Verwaltungsführung oder der Politik vorgegebene, messbare Ziele im Sinne strategischer Zielvorgaben.

Als strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe könnte beispielsweise der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens definiert werden. Konkretisiert werden kann dies dann über die finanzielle und technische Sicht. Folgende Ziele können z. B. definiert werden:

- Der Bilanzwert wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent,
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

[25] nach Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen sowie internen Regelungen zugewiesenen Verkehrsflächen und –anlagen

Der Kreis Minden-Lübbecke könnte auch eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung (großflächige Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Fläche steigen lässt) von allen Erhaltungsmaßnahmen insgesamt haben soll.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum des Kreises aus dem Blick zu verlieren.

8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

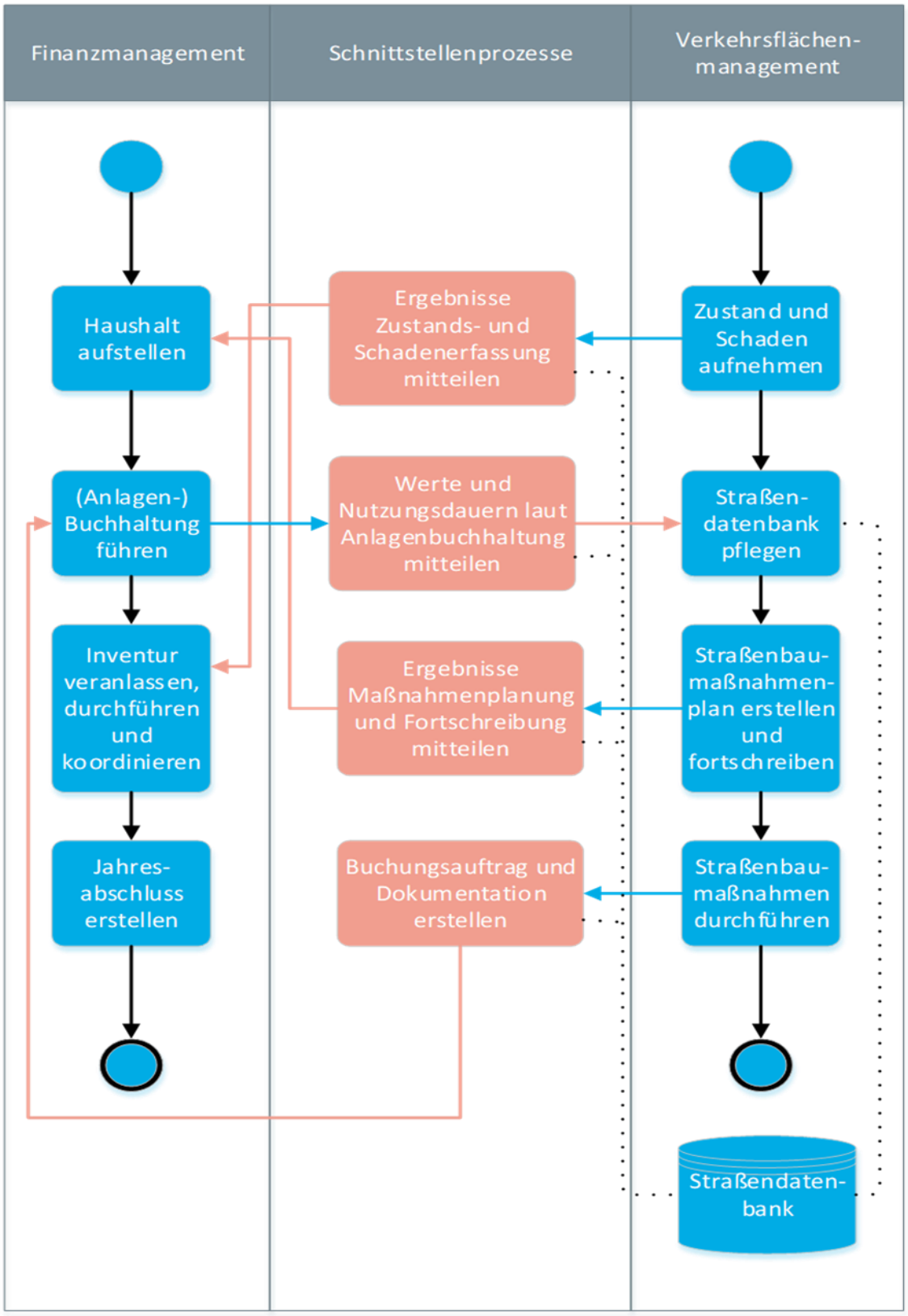
- Das Verkehrsflächenmanagement und die Finanzverwaltung tauschen sich in Bezug auf die Haushaltsplanung miteinander aus.

- **Feststellung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke hat seit der Eröffnungsbilanz keine gesetzlich körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Ein wesentlicher Schnittpunkt zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement ist die Verarbeitung der Ergebnisse aus einer Zustandserfassung. Wie im Kapitel 8.3.1.2 erläutert, werden beim **Kreis Minden-Lübbecke** sowohl die technischen Verkehrsflächendaten als auch Finanzdaten wie Angaben zu Buchwerten und bilanziellen Restnutzungsdauern vom Bau- und Planungsamt vorgehalten und gepflegt. Die notwendigen Informationen für die Erstellung der Haushaltsplanung und des Jahresabschlusses tauschen beide Bereiche bereits miteinander aus. Bei investiven Maßnahmen werden die Restnutzungsdauern verlängert. Wenn Restnutzungsdauern nicht erreicht werden können, erfolgt jedoch keine Wertminderung. Die wertmindernde Berücksichtigung von Schäden über die normale Abnutzung hinaus sollte spätestens im Rahmen einer körperlichen Inventur als außerplanmäßige Abschreibung berücksichtigt werden.

Eine ordnungsmäßige körperliche Inventur ist beim Kreis Minden-Lübbecke seit der Eröffnungsbilanz nicht durchgeführt worden. Die ordnungsmäßige körperliche Inventur ist in § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) geregelt. Danach ist auch für das Straßenvermögen eine körperliche Inventur mit dem Charakter einer Bestandsaufnahme durchzuführen. Dabei geht es nicht nur um eine Bestandsaufnahme in Form einer Zustandserfassung. Durch die körperliche Inventur soll auch überprüft werden, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Dadurch wird ein dokumentierter Abgleich der Zustandserfassung und der daraus zu berechnenden Vermögenswerten mit der Anlagenbuchhaltung unausweichlich. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

Bei der körperlichen Inventur müssen Art, Menge und Wert des Verkehrsflächenvermögens sachlich zutreffend erfasst werden. Positiv ist, dass Art und Menge durch die Zustandserfassungen alle fünf Jahre erfasst werden. Es fehlt nur noch der letzte Schritt der Werterfassung und der Abgleich mit der Anlagenbuchhaltung.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen zeitnah nachholen.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- Der Kreis Minden-Lübbecke hat im Vergleich zu den anderen Kreisen eine relativ große Fläche und überdurchschnittlich viele Kilometer Kreisstraßen zu erhalten. Das kann belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen.

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.

Die Fläche des **Kreises Minden-Lübbecke** beträgt rund 1.152 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 310.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises Minden-Lübbecke rund 2,75 Mio. qm Verkehrsflächen.

Aus diesen Grunddaten ergeben sich folgende Kennzahlen:

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	269	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	9,02	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,24	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Bei allen hier ausgewiesenen Strukturkennzahlen positioniert sich der Kreis Minden-Lübbecke im Mittelfeld der Vergleichskreise.

Der Kreis Minden-Lübbecke wird von zwei Bundesautobahnen und sechs Bundesstraßen erschlossen, die einen Teil des Verkehrsaufkommens auffangen.

Belastungsfaktoren können die Größe des Kreisgebietes und die Straßenlängen sein. Im Flächenvergleich sind mehr als die Hälfte der Kreisgebiete kleiner als das Gebiet des Kreises Minden-Lübbecke. Absolut betrachtet unterhält der Kreis Minden-Lübbecke nach Angaben von IT.NRW insgesamt 409 km Straßen. Damit gehört er zu den acht Kreisen mit den meisten Straßenkilometern. Aus dem folgenden Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Straßenlängen der 31 Kreise im Vergleich positionieren.

Verteilung Straßenlängen der Kreise in NRW 2020 (in km)

Der interkommunale Vergleich der Straßenlängen stellt sich wie folgt dar:

Straßenlängen 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises (innerorts) in km	90,20	3,70	39,80	46,0	56,15	95,10	31
Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises (außerorts) in km	319	44,10	133	173	311	467	31
Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km	409	47,80	172	212	383	526	31

Nur der Kreis Lippe hat mehr Kilometer innerorts als der Kreis Minden-Lübbecke. Bei den Kreisstraßen außerorts und insgesamt verzeichnen sieben Kreise mehr Kilometer.

Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- **Feststellung**
  Der Kreis Minden-Lübbecke hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2005) bis 2020 um 38 Prozent/ 43 Mio. Euro reduziert.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

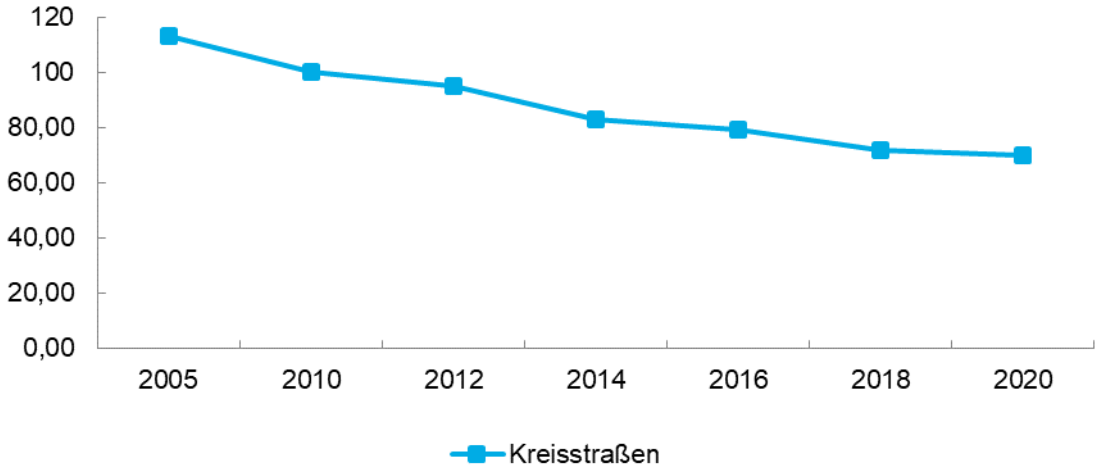
Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent*	15,51	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	25,15	13,46	16,68	25,50	35,75	63,55	28

* Anteil des Bilanzwertes Kreisstraßen inkl. Anlagen im Bau von der Gesamtbilanz (Aktiva)

Die Verkehrsflächenquote berechnet den Anteil der Kreisstraßen an der gesamten Bilanzsumme des Kreises Minden-Lübbecke.

Um die Kennzahlen für das Jahr 2020 besser einordnen zu können, ist die Betrachtung der Entwicklung der Bilanzwerte des Verkehrsflächenvermögens interessant.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Kreis Minden-Lübbecke in Mio. Euro



Zur Eröffnungsbilanz 2005 wurden das Straßenvermögen mit 113 Mio. Euro bewertet. Im Jahr 2020 betrug das Straßenvermögen 70 Mio. Euro. Es hat sich folglich um 38 Prozent/ 43 Mio. Euro verringert.

Der rechnerische Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen waren jedes Jahr höher als die Investitionen. Dadurch hat sich der Bilanzwert kontinuierlich verringert. Im Durchschnitt hat sich die Bilanzsumme seit 2005 jährlich um 3,11 Prozent reduziert. Entwickelt sich dieser Werteverzehr linear weiter, wird sich das bilanzielle Verkehrsflächenvermögen bis 2027, also innerhalb der nächsten fünf Jahre, halbiert haben.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten und die Möglichkeit prüfen, die Reinvestitionen zu erhöhen.

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent

angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten des Kreises Minden-Lübbecke gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Kreis Minden-Lübbecke
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,51
Reinvestitionsquote in Prozent	100	51,40
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	67,16

Folgend untersuchen wir als gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Faktoren dar.

8.3.4.1 Alter und Zustand

- **Feststellung**
  Für das Verkehrsflächenvermögen zeigt sich eine beginnende Überalterung. Rund ein Drittel der Verkehrsflächen ist in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Dies deutet auf einen bereits bestehenden Unterhaltungs- und Investitionsbedarf.

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 Minden-Lübbecke** hat für den Vollausbau seiner Kreisstraßen eine Nutzungsdauer in Höhe von 45 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht eine Spannbreite von 30 bis 60 Jahren vor.

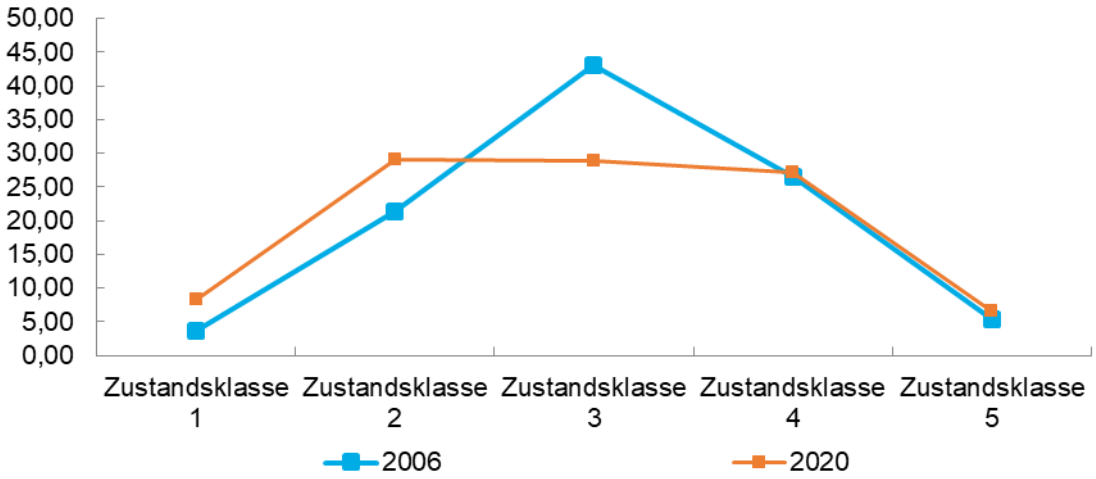
Lange Nutzungsdauern führen zu einer tendenziell geringeren Abschreibungsbelastung für den Haushalt. Sie können aber auch das Risiko mit sich bringen, dass Vermögenswerte die vorgesehene Restnutzungsdauer nicht erreichen und vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben werden müssen. Zu kurze Nutzungsdauern führen dazu, dass das Verkehrsflächenvermögen schneller abgeschrieben wird und somit auch der Anlagenabnutzungsgrad schneller ansteigt als in anderen Kreisen.

Für die Errechnung des Anlagenabnutzungsgrades wird die bereits genutzte Nutzungsdauer mit der Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt. Die einzelnen Anlagegüter werden dabei nach Flächen gewichtet. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Kreisstraßen des Kreises Minden-Lübbecke lag im Jahr 2020 bei 14,78 Jahren. Bei einer Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren wurden folglich die Kreisstraßen bereits 30,22 Jahre genutzt. Dies ergibt einen Anlagenabnutzungsgrad in Höhe von 67,16 Prozent und deutet auf eine unausgeglichene Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens hin. Im Durchschnitt sind bei den Kreisstraßen fast zwei Drittel der Nutzungsdauer abgelaufen.

Neben dem Alter ist vor allem der Zustand dafür ausschlaggebend, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser oder schlechter als das Alter vermuten lässt?

Der Kreis Minden-Lübbecke erhebt regelmäßig die Zustände der Fahrbahnen seiner Kreisstraßen. Alle fünf Jahre werden die Zustände messtechnisch von einem Unternehmen erhoben. Nachfolgend sind die Zustandsnoten der Jahre 2006 und 2020 dargestellt:

Verteilung der Zustandsklassen der Fahrbahnen 2006 und 2020 in Prozent



Die Zustandsklasse 1 ist dabei die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Verteilung der Zustandsklassen 2020 ist zu erkennen, dass sich die meisten Verkehrsflächen zu nahezu gleichen Teilen in den Zustandsklassen 2 bis 4 befinden. Deutlich geringe Anteile sind in sehr gutem bzw. sehr schlechtem Zustand. Seit 2006 hat sich der Anteil in der Zustandsnote 3 um 14 Prozent reduziert und der Anteil der Straßen in einem sehr guten bis guten Zustand zusammen um zwölf Prozent erhöht. Der Anteil der Straßen in einem schlechten bis sehr schlechten ist zusammen um zwei Prozent gestiegen.

Aus der Verteilung der Zustandsklassen könnte ein Risiko für den Kreis Minden-Lübbecke ergeben. In der schlechtesten Zustandsklasse 5 (sehr schlechter Zustand) befinden sich aktuell 184.000 qm Straßenfläche, die möglicherweise kurzfristig erneuert werden müssten. Hinzu kommen noch weitere 762.000 qm Straßenfläche, die sich in einem schlechten Zustand (Zustandsklasse 4) befinden und gegebenenfalls mittelfristig einer Erneuerung bedürfen. Seit 2006 hat der Kreis im Durchschnitt jährlich rund 53.000 qm Straßen erneuert. Im Verhältnis zu dem Erneuerungsbedarf der schlechten und sehr schlechten Straßen ist hier nicht nur eine sehr große Herausforderung, sondern durchaus ein Risiko für den Kreis Minden-Lübbecke zu erkennen.

Positiv ist, dass der Kreis Minden-Lübbecke für sich selbst erkannt hat, dass er Sanierungs- bzw. Erneuerungsmaßnahmen ergreifen muss, um die Qualität seiner Kreisstraßen zu verbessern.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte prüfen, ob er den Umfang seiner Erhaltungsmaßnahmen erhöhen und an den Zustand und das Alter anpassen kann. Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen und der Reinvestitionen – soweit es die haushalterische Lage ermöglicht – sollte an den tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtet werden.

8.3.4.2 Unterhaltung

➔ **Feststellung**
Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen im Jahr 2020 unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Grundlage der Kennzahl „Unterhaltungsaufwendungen“ ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt. Diese teilen sich auf folgende Aufwendungen auf:

Unterhaltungsaufwendungen in Euro 2020

Bezeichnung	2020
Erhaltungsaufwendungen	1.197.881
Personalaufwendungen Verwaltung	218.619
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0
abzüglich Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	0
Summe Unterhaltungsaufwendungen	1.416.500

Dividiert durch die 2,8 Mio. qm Verkehrsflächen errechnen sich Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Höhe von 0,51 Euro je qm. Damit unterschreitet der Kreis Minden-Lübbecke den Richtwert der FGSV. Das ist jedoch nicht unbedingt schädlich, denn der Richtwert ist auch nicht absolut, sondern eher als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf kann in den Kommunen unterschiedlich hoch sein und muss nach den individuellen Begebenheiten analysiert und ermittelt werden. Zudem ist eine Betrachtung über einen längeren Zeitraum sinnvoll. Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren in die Beurteilung einzubeziehen, z. B. die aktuelle Zustandserfassung. Hieraus ergibt sich, dass rund ein Drittel der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand ist. Dadurch, dass die Reinvestitionen im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 auch unter dem Richtwert liegen, ist in diesem Zusammenhang ein Risiko für die Verkehrsflächen abzuleiten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Höhe seiner Unterhaltungsaufwendungen für jedes Jahr regelmäßig auswerten und für sich im Zusammenhang mit der Zustandsentwicklung, dem Alter und den Reinvestitionen bewerten und gegebenenfalls erhöhen.

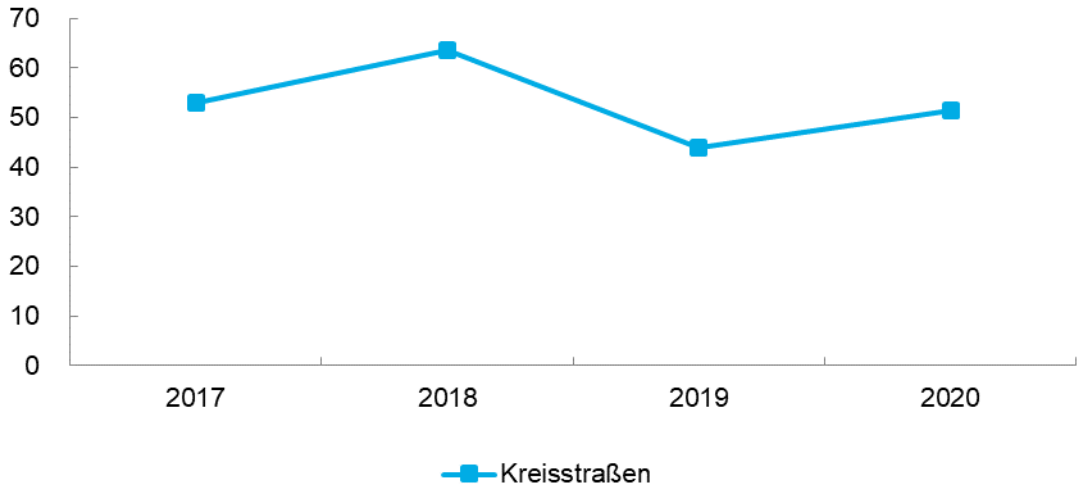
8.3.4.3 Reinvestitionen

➔ **Feststellung**
Die Höhe der Reinvestitionen liegt von 2017 bis 2020 unter den Abschreibungen.

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 Minden-Lübbecke** hat von 2017 bis 2020 im Durchschnitt 53 Prozent der Abschreibungen in sein Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Diese Quote zeigt, ob der Wert des bestehenden Vermögens erhalten bleibt. Die Werte verteilen sich auf die Jahre wie folgt:

Reinvestitionsquote 2017 bis 2020 in Prozent



Im Durchschnitt wurden seit 2005 53.000 Quadratmeter erneuert. Seit dem Jahr 2017 haben sich bis 2020 die erneuerten Flächen auf 103.000 Quadratmeter im Durchschnitt erhöht.

Im Vergleich zu der empfohlenen Reinvestitionsquote in Höhe von 100 Prozent über den gesamten Zyklus hinweg indiziert der Durchschnittswert mit 53 Prozent zu geringe Reinvestitionen im Vergleich zu der Höhe der Abschreibungen. Grundsätzlich kann eine geringe Reinvestitionsquote über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung nur einen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und für die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Höhe der Reinvestitionen prüfen gegebenenfalls anpassen. Um einen dauerhaften Erhalt des bilanziellen Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang reinvestiert werden.

Das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFWG), welches seit 2019 gilt, enthält verschiedene Neuerungen für die Kommunen. Eine wesentliche Änderung betrifft die Vorschriften zur Bilanzierung und Abschreibung von Vermögensgegenständen. Das dort benannte Wirklichkeitsprinzip stellt nach der Begründung des Gesetzentwurfes eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips dar. Das Gesetz soll die Investitionstätigkeit und -fähigkeit der Kommunen bei der Erhaltung des Vermögens stärken. Ziel ist es, Aktivierungsmöglichkeiten für Maßnahmen der Kommunen zu erweitern.

Das Gesetz nennt zwei Ausprägungen des Wirklichkeitsprinzips:

- Komponentenansatz (§ 36 Abs. 2 KomHVO) und
- Aktivierung Erhaltung/Instandsetzung mit Nutzungsdauerverlängerung (§ 36 Abs. 5 KomHVO).

Aufgrund dieser Regelungen können unter bestimmten Voraussetzungen Erhaltungsaufwendungen aktiviert werden. Beispielsweise haben die Kommunen nun die Möglichkeit, bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterneuerungen zu aktivieren. Dadurch kann es künftig zu Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen kommen. Bislang hat der Kreis Minden-Lübbecke von den Möglichkeiten des Ansatzes des Wirklichkeitsprinzips noch keinen Gebrauch gemacht.

Gleichwohl sollten die in den bisherigen Ausführungen beschriebenen Einflussfaktoren niemals einzeln für sich, sondern in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Insbesondere gilt dies für die eingesetzten Mittel für die Unterhaltung und für die Reinvestitionen. Daher haben wir die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ definiert. Hier sind die Unterhaltungsaufwendungen sowie die Reinvestitionen enthalten.

Finanzmitteleinsatz Kreis Minden-Lübbecke je qm in Euro 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	Durchschnitt
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.*	k. A.*	k. A.*	0,51	0,51
Reinvestitionen je qm in Euro	0,91	1,10	0,75	0,88	0,91
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	**k. A.**	**k. A.**	**k. A.**	**1,39**	**1,39**

*Unterhaltungsaufwendungen nur für das Jahr 2020 geliefert.

Ausgehend von der Verkehrsfläche und den Abschreibungen (inkl. Wertveränderungen bei Sachanlagen) ergibt sich für den Kreis Minden-Lübbecke ein ungefährer Finanzmittelbedarf von 3,01 Euro je qm für das Jahr 2020. Diese Beträge setzen sich wie folgt zusammen:

- Unterhaltungsaufwendungen 1,30 Euro je qm (gem. Richtwert FGSV) zuzüglich
- Reinvestitionen 1,71 Euro je qm (Abschreibung zzgl. Wertveränderungen bei Sachanlagen / Verkehrsfläche).

Der tatsächliche Bedarf ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig. So sind insbesondere das Alter sowie die Zustandsbewertung zu berücksichtigen.

8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

8.4.1 Steuerung

➔ **Feststellung**
Die Datenlage beim Kreis Minden-Lübbecke ermöglicht lediglich die Bildung von Strukturkennzahlen. Differenzierte Analysen der Aufwendungen sind noch nicht möglich. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** hat die von der gpaNRW angeforderten Flächen seines Straßenbegleitgrüns zusammengetragen. Die Rasenflächen können nach extensivem/ intensivem Pflegebedarf aufgeteilt werden. Auch die genaue Anzahl der Bäume ist dem Kreis Minden-Lübbecke bekannt.

Die Finanzdaten wurden für das Jahr 2020 zusammengetragen. Auf Daten weiterer Jahre wurde aufgrund des zu hohen Verwaltungsaufwands verzichtet. Die Höhe der Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns konnte nicht wie abgefragt zur Verfügung gestellt werden. Das liegt daran, dass die erfassten Stunden der Bauhofmitarbeitenden für das Straßenbegleitgrün Leistungen enthält, die nicht zu der Abfrage der gpaNRW passen. Eine weitere Differenzierung der Bauhof-Leistungen ist zurzeit nicht möglich. Der Kreis Minden-Lübbecke wird kurzfristig eine Bauhof-Software implementieren. Diese soll differenzierte Auswertungen und Kostenrechnungen ermöglichen. Über eine Kostenrechnung für das Straßenbegleitgrün könnte der Kreis zukünftig die Aufwendungen vollständig und transparent mit Differenzierung je nach Flächenart ermitteln. Hierdurch würde der Kreis zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten bekommen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte den Pflegeaufwand für das Straßenbegleitgrün spätestens mit Einführung der Bauhof-Software je nach Art des Straßenbegleitgrüns auswerten und eine Kostenrechnung einführen.

Ein standardisierter Pflegeplan ist bisher noch nicht erstellt worden. Das liegt hauptsächlich daran, dass in einigen Teilgebieten des Kreises die ausreichende Pflege des Straßenbegleitgrüns nachgeholt werden musste.

Der Kreis Minden-Lübbecke hat noch keine Gesamtstrategie definiert, die anhand von Zielen und Kennzahlen messbar gemacht wird. Im Haushalt sind auch keine Ziele formuliert: Die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielvorgaben und Kennzahlen könnte zu mehr Transparenz der Kosten und Leistungen führen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln.

Die gpaNRW empfiehlt, messbare Kennzahlen mit Finanzbezug zu erheben, wie zum Beispiel

- Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche in Euro oder
- Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro.

Diese Kennzahlen machen neben den einzelnen Pflegeaufwendungen auch transparent, inwieweit Flächenumfang und/ oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmt. Hierzu eignen sich zusätzlich auch Strukturkennzahlen. Durch Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden. Auf die Strukturen gehen wir im nächsten Kapitel näher ein.

8.4.2 Strukturen

→ Der überwiegende Teil des Straßenbegleitgrüns besteht aus Rasenflächen. Aufgrund dieser Struktur ist eine kostengünstige Pflege möglich.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Minden-Lübbecke** pflegt und unterhält rund 2,63 Mio. qm Straßenbegleitgrün. Der überwiegende Teil (91 Prozent) des Straßenbegleitgrüns sind Rasenflächen. Sträucher und Gehölze bilden die Restfläche von ca. 229.000 Quadratmeter ab (neun Prozent). Die Rasenflächen werden im Verhältnis von zwei Drittel zu einem Drittel intensiv und extensiv gepflegt. Bei der intensiven Rasenpflege wird zweimal im Jahr gemäht, bei der extensiven Pflege einmal jährlich. Der Kreis Minden-Lübbecke hat ca. 21.000 Bäume erfasst.

Nachfolgend sind die Struktur- und Flächenkennzahlen in den interkommunalen Vergleich gestellt:

Strukturkennzahlen Kreis Minden-Lübbecke 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	8,47	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	7,98	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21

Analog zu den Verkehrsflächen positioniert sich der Kreis Minden-Lübbecke auch beim Straßenbegleitgrün bei der Fläche je Einwohner im oberen Mittelfeld. Der Anteil der Bäume ist relativ hoch.

Die folgende Tabelle zeigt, dass sich auch die Flächenanteile von Rasenflächen und Sträuchern/Gehölzen unauffällig darstellen:

Flächenkennzahlen Kreis Minden-Lübbecke

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	91,30	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19
Anteil Fläche Rasen Intensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	68,48	0,00	31,57	38,74	48,43	71,26	19
Anteil Fläche Rasen Extensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	22,83	5,97	25,79	43,14	49,78	71,61	19
Anteil Fläche Sträucher/Gehölze an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	8,70	0,00	10,47	18,37	29,20	58,45	19
Anteil Fläche Beete/Wechselbepflanzung an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,33	16

Ein hoher Anteil an Rasenflächen kann sich aus wirtschaftlicher Sicht tendenziell begünstigend auswirken. Allerdings ist der Anteil der intensiv gepflegten Rasenflächen beim Kreis Minden-Lübbecke auffällig hoch.

Die Wirtschaftlichkeit wird im folgenden Kapital betrachtet.

8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

➔ **Feststellung**
Eine tiefergehende Analyse der Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der fehlenden Flächendaten und Differenzierung der Aufwendungen zum Straßenbegleitgrün nicht möglich.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Der Kreis **Minden-Lübbecke** kann, wie in dem Kapitel 8.4.1 „Steuerung“ bereits erläutert, seine Aufwendungen nicht in der von uns abgefragten Tiefe differenzieren. Daher ist eine Darstellung des interkommunalen Vergleichs zur Wirtschaftlichkeit nicht möglich.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren.

Nachfolgend stellen wir die Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung um Straßenbegleitgrün informativ dar. Der Kreis Minden-Lübbecke kann nach der Erfassung der differenzierten Aufwendungen seine Kennzahlen selbst berechnen und diese im interkommunalen Vergleich einordnen.

Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k. A.*	0,09	0,23	0,29	0,36	0,71	24
Pflegeaufwendungen Rasen je qm Rasenfläche in Euro	k. A.*	0,07	0,11	0,13	0,15	0,23	13
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro	k. A.*	2,01	6,86	24,54	39,30	50,14	13
Pflegeaufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro	k. A.*	0,89	1,85	2,63	5,46	7,11	13
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k. A.*	0,12	0,24	0,33	0,40	0,77	24

*Keine Angabe, da Aufwendungen nicht nach der geforderten Definition ermittelbar sind.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Die Datenlage für die Verkehrsflächen kann der Kreis Minden-Lübbecke noch optimieren.	269	E1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Transparenz zu den Flächenwerten und Finanzdaten zu den Verkehrsflächen, wie in diesem Bericht erläutert, verbessern. In der Folge kann er das Erhaltungsmanagement und die interne Steuerung weiterentwickeln.	270
F2	Beim Kreis Minden-Lübbecke sind die für die Steuerung der Verkehrsflächen erforderlichen Daten bisher nicht in einer Straßendatenbank gebündelt.	270	E2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte prüfen, ob es nicht wirtschaftlicher ist, die derzeitige Software und die Excel-Tabellen in eine spezielle Fachanwendung für die systematische Verkehrsflächenerhaltung zu überführen. Dadurch könnte manueller Übertragungsaufwand minimiert und Auswertungen könnten erleichtert werden.	271
F3	Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke derzeit nicht.	272	E3	In einer Kostenrechnung sollten sämtliche Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert dargestellt werden, um Transparenz für die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen zu erzeugen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.	273
F4	Der Kreis Minden-Lübbecke hat seit der Eröffnungsbilanz keine gesetzlich körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.	274	E4	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen zeitnah nachholen.	276
F5	Der Kreis Minden-Lübbecke hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2005) bis 2020 um 38 Prozent/ 43 Mio. Euro reduziert.	278	E5	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten und die Möglichkeit prüfen, die Reinvestitionen zu erhöhen.	279
F6	Für das Verkehrsflächenvermögen zeigt sich eine beginnende Überalterung. Rund ein Drittel der Verkehrsflächen ist in einem schlechten bis sehr	280	E6	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte prüfen, ob er den Umfang seiner Erhaltungsmaßnahmen erhöhen und an den Zustand und das Alter anpassen	282

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
	schlechten Zustand. Dies deutet auf einen bereits bestehenden Unterhaltungs- und Investitionsbedarf.			kann. Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen und der Reinvestitionen – soweit es die haushalterische Lage ermöglicht – sollte an den tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtet werden.	
F7	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen im Jahr 2020 unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	283	E7	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Höhe seiner Unterhaltungsaufwendungen für jedes Jahr regelmäßig auswerten und für sich im Zusammenhang mit der Zustandsentwicklung, dem Alter und den Reinvestitionen bewerten und gegebenenfalls erhöhen.	283
F8	Die Höhe der Reinvestitionen liegt von 2017 bis 2020 unter den Abschreibungen.	284	E8	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Höhe der Reinvestitionen prüfen gegebenenfalls anpassen. Um einen dauerhaften Erhalt des bilanziellen Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang reinvestiert werden.	284
Straßenbegleitgrün					
F9	Die Datenlage beim Kreis Minden-Lübbecke ermöglicht lediglich die Bildung von Strukturkennzahlen. Differenzierte Analysen der Aufwendungen sind noch nicht möglich. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen.	286	E9.1	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte den Pflegeaufwand für das Straßenbegleitgrün spätestens mit Einführung der Bauhof-Software je nach Art des Straßenbegleitgrüns auswerten und eine Kostenrechnung einführen.	286
			E9.2	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln.	287
F10	Eine tiefergehende Analyse der Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der fehlenden Flächendaten und Differenzierung der Aufwendungen zum Straßenbegleitgrün nicht möglich.	288	E10	Der Kreis Minden-Lübbecke sollte die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren.	289

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Minden-Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	67,16	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,51	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	k. A.	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	51,40	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	53,00	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de
i www.gpa.nrw.de