ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

des Kreises Unna 2022/2023

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**6**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Unna	6
0.1.1	Managementübersicht	6
0.2	Ausgangslage des Kreises Unna	10
0.2.1	Strukturelle Situation	10
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1	IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Unna	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**	**38**
1.1	Managementübersicht	38
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3	Haushaltssituation	40
1.3.1	Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	42
1.3.2	Haushaltsstatus	45
1.3.3	Ist-Ergebnisse	47
1.3.4	Plan-Ergebnisse	54
1.3.5	Eigenkapital	57
1.3.6	Schulden und Vermögen	60
1.4	Haushaltssteuerung	66
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	67
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	68
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	70
1.4.4	Fördermittelmanagement	73

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	76
2.	**Tax Compliance Management System**	**83**
2.1	Managementübersicht	83
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
2.3	Ausgangslage	84
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	85
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	86
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	86
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	87
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	90
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	91
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	92
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	94
3.	**Informationstechnik**	**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	101
3.3.3	Digitalisierung	107
3.3.4	Prozessmanagement	117
3.3.5	IT-Sicherheit	120
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	122
3.4	IT an Schulen	125
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	129
4.	**Hilfe zur Erziehung**	**131**
4.1	Managementübersicht	131
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	132
4.3	Strukturen	133
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	137
4.3.2	Präventive Angebote	137
4.4	Organisation und Steuerung	138
4.4.1	Organisation	139
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	140
4.4.3	Finanzcontrolling	140
4.4.4	Fachcontrolling	141
4.5	Verfahrensstandards	142
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	142
4.5.2	Prozesskontrollen	147
4.6	Personaleinsatz	148

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	149
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	150
4.7	Leistungsgewährung	150
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	150
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	158
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	168
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	170
5.	**Hilfe zur Pflege**	**175**
5.1	Managementübersicht	175
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	176
5.3	Demografische Entwicklung	176
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	179
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	179
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	180
5.5	Organisation und Personaleinsatz	192
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	192
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	193
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	196
5.6	Steuerung und Controlling	199
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	199
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	202
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	205
6.	**Bauaufsicht**	**209**
6.1	Managementübersicht	209
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	210
6.3	Baugenehmigung	210
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	211
6.3.2	Rechtmäßigkeit	212
6.3.3	Geschäftsprozesse	214
6.3.4	Schnittstellen	215
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	218
6.3.6	Digitalisierung	221
6.3.7	Personaleinsatz	224
6.3.8	Bauberatung	227
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	230
6.3.10	Transparenz und Steuerung	233
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	236
7.	**Vergabewesen**	**239**
7.1	Managementübersicht	239
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	240

7.3	Organisation des Vergabewesens	241
7.3.1	Organisatorische Regelungen	241
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	246
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	247
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	250
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	251
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	252
7.5	Sponsoring	256
7.6	Bauinvestitionscontrolling	257
7.7	Nachtragswesen	261
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	262
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	265
7.8	Maßnahmenbetrachtung	266
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	267
8.	**Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün**	**272**
8.1	Managementübersicht	272
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	273
8.3	Verkehrsflächen	274
8.3.1	Steuerung	274
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	279
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	282
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	285
8.4	Straßenbegleitgrün	292
8.4.1	Steuerung	292
8.4.2	Strukturen	293
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	294
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	296
	Kontakt	**298**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Unna

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises Unna 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 Unna hat sich in den vergangenen Jahren besser entwickelt, als es die Plandaten erwarten ließen. In den Jahren 2015 bis 2020 hat der Kreis Jahresüberschüsse in Höhe von 59 Mio. Euro erwirtschaftet, obwohl Jahresfehlbeträge geplant waren. Nur 2021 ergab sich auch im Ergebnis ein Fehlbetrag von rund 1,1 Mio. Euro. Wenngleich sich die Eigenkapitalausstattung durch die Überschüsse im Betrachtungszeitraum erhöht hat, bleibt sie im interkommunalen Vergleich gering. Die für die Jahre 2022 bis 2025 geplanten Defizite würden zudem wieder zu einer deutlichen Reduzierung führen. Dabei rechnet der Kreis Unna für die mittelfristige Planung bereits mit einem höheren Umlagebedarf. Schon im Vergleichsjahr 2020 war der Umlagebedarf höher als in den meisten Vergleichskreisen, bedingt durch die hohen Sozialaufwendungen.

Das Erfordernis, die Kreisumlage möglichst gering zu halten, ergibt sich unter anderem aus der Haushaltssituation seiner zehn kreisangehörigen Kommunen, die hohe Liquiditätskredite aufweisen und von denen drei im Jahr 2022 einem Haushaltssicherungskonzept unterlagen. Der Kreis nimmt hierauf Rücksicht und verzichtet in seinen Haushaltsplanungen auf die Erhebung einer auskömmlichen Kreisumlage.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Unna sind überdurchschnittlich. Obwohl die Altersstruktur des Gebäude- und Straßenvermögens überwiegend ausgewogen ist, sind insbesondere bei den Förderschulen Investitionsmaßnahmen erforderlich. Dadurch werden die Verbindlichkeiten voraussichtlich weiter ansteigen.

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

Ermächtigungsübertragungen nimmt der Kreis Unna nur für investive Auszahlungen vor, jedoch in stetig steigendem Umfang. 2021 überschreiten diese sogar den Haushaltsansatz. Den fortgeschriebenen Ansatz hat der Kreis in den letzten Jahren nur zu geringen Anteilen in Anspruch genommen. Daher sollte er den Haushalt zukünftig wieder realistischer, also möglichst korrespondierend zur späteren Umsetzung planen.

Auch für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung erfolgen beim Kreis Unna dezentral in den Fachbereichen. 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.

Der Kreis Unna hat bereits 2018 ein Projekt zur Einführung eines **Tax Compliance Management Systems (TCMS)** begonnen. Die Fortführung hat sich insgesamt stark verzögert. Der Kreis plant, die Einführung eines TCMS bis Ende 2023 abzuschließen. Dazu sollte er notwendige Strukturen und Funktionen kurzfristig festlegen. Dies schafft die Basis, um die Prozesse zum TCMS etablieren und das Projekt im Zeitplan umsetzen zu können.

Der Kreis Unna sollte die Arbeitsprozesse zum TCMS sorgfältig aufbauen und in die Praxis einbinden. Alle Festlegungen zum TCMS sollte er in einer Dienstanweisung verankern. Zudem sollte er ein Schulungskonzept festschreiben und den Prozessablauf zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung skizzieren. Die gpaNRW empfiehlt außerdem ein regelmäßiges Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation.

Seine **Informationstechnik (IT)** betreibt der Kreis Unna eigenständig und ohne langfristige Bindung an ein externes Rechenzentrum. Dadurch besitzt er eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Die IT-Kosten des Kreises Unna liegen im interkommunalen Vergleich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Die Digitalisierungsprojekte des Kreises Unna basieren auf sehr guten strategischen Grundlagen. Der Kreis hat bereits einen guten Prozess zur digitalen Rechnungsbearbeitung etabliert. Mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sowie der E-Akte treibt er die Digitalisierung in der Kreisverwaltung aktuell weiter voran. Durch ein Serviceportal auf der Website strebt der Kreis an, perspektivisch mehr online-Verwaltungsleistungen für die Bürgerinnen und Bürger anzubieten und die eingehenden Datensätze medienbruchfrei zu verarbeiten.

Im Hinblick auf ein systematisches Prozessmanagement und organisatorische Maßnahmen zur IT-Sicherheit sieht die gpaNRW hingegen noch Handlungsbedarf. Auch hat die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Unna aktuell kaum die Möglichkeit, über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. So sind selbst notwendige IT-Prüfungen nicht ausreichend abgesichert. Der Kreis Unna sollte die erforderlichen Ressourcen bereitstellen, um seine örtliche Rechnungsprüfung für das Prüfen von und mit IT handlungsfähig zu machen.

Für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert der Kreis Unna einen systematischen Steuerungsprozess. Sicherheitsrisiken sollte er minimieren, indem er IT-Sicherheitsrichtlinien bzw. -konzepte für die Schulen erstellt.

Für die **Hilfe zur Erziehung (HzE)** hat der Kreis Unna gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen eine Strategie für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen im Kreis entwickelt. Hieraus sind Ziele und Maßnahmen abgeleitet worden. Der Kreis Unna ist mit vielen präventiven Angeboten für alle Altersgruppen im Rahmen einer Präventionskette und einer intensiven Netzwerkarbeit gut aufgestellt. Positiv sieht die gpaNRW die ressortübergreifende und interkommunale Zusammenarbeit bei den Präventionsthemen.

Die Verfahrensstandards des Fachbereichs Familie und Jugend des Kreises Unna bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess gesteuert.

Im interkommunalen Vergleich weist der Kreis Unna den zweithöchsten Fehlbetrag HzE je Einwohner auf. Dieser wird durch eine hohe Falldichte negativ beeinflusst. Die Aufwendungen je Hilfefall sind dagegen relativ gering. Dabei wirkt sich der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle positiv aus. Begünstigend ist außerdem, dass es bei den stationären Hilfefällen viele Vollzeitpflegefälle gibt, da es hierdurch zu weniger kostenintensiven Heimunterbringungen kommt.

Ein Fach- und Finanzcontrolling gibt es im Fachbereich Familie und Jugend bisher nicht. Aktuell werden die technischen und personellen Voraussetzungen dafür geschaffen. Das Controlling kann die Ursachen für den hohen Fehlbetrag transparenter machen und die Steuerungsmöglichkeiten verbessern.

Bei der **Hilfe zur Pflege** wirken sich die sozialen Strukturmerkmale im Kreis Unna belastend aus. Aufgrund der hohen Altersstruktur gibt es im Kreis Unna viele potenzielle Pflegebedürftige. Zudem schränken die hohe SGB II-Quote und ein niedriges Einkommensniveau (vgl. hierzu Ziffer 0.2.1.) die Finanzierbarkeit von Pflegeleistungen aus Eigenmitteln der Pflegebedürftigen ein.

Im Kreis Unna beziehen mehr Personen Leistungen der Hilfe zur Pflege als in den meisten anderen Kreisen. Insbesondere bei der stationären Pflege ist die Leistungsdichte sehr hoch. Da bis 2018 keine Heimnotwendigkeitsprüfungen durchgeführt wurden, sind mehr Pflegebedürftige mit einem geringen Pflegegrad in der stationären Pflege. Seit 2019 verfolgt der Kreis verstärkt den Grundsatz „ambulant vor stationär“, indem er auf Grundlage eines Fallmanagements verstärkt überprüft, ob ein Verbleib in der eigenen Häuslichkeit möglich und zumutbar ist. Zur Förderung der ambulanten Pflege trägt auch die Pflege- und Wohnberatung bei, die der Kreis Unna im Trägerverbund mit Wohlfahrtsverbänden anbietet.

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher liegen interkommunal auf mittlerem Niveau, sind aber in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Bei den ambulanten Hilfen ist dies unter anderem auf den wachsenden Anteil der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften zurückzuführen. Die Entlastung durch Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen ist beim Kreis Unna wesentlich geringer als in anderen Kreisen. Der Kreis sollte diese Ansprüche daher verstärkt prüfen und verfolgen, auch bei ambulanten Leistungsbeziehern.

Wichtig ist auch das Vorhalten einer auskömmlichen Pflegeinfrastruktur. Sowohl bei stationären als auch teilstationären Angeboten wie der Kurzzeitpflege hat der Kreis prognostisch einen Bedarf an zusätzlichen Einrichtungen. Die in der verbindlichen Pflegeplanung festgestellten Bedarfe schreibt er aus. Um dem Fachkräftemangel in der Pflege zu begegnen, fördert der Kreis Unna die Akquise von Nachwuchskräften.

Die **Bauaufsicht** des Kreises Unna konnte im Prüfungszeitraum keine zügige Bearbeitung von Bauanträgen sicherstellen. Obwohl der Personaleinsatz für die Fallbearbeitung interkommunal unauffällig ist, sind die Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren deutlich länger als in den meisten Vergleichskreisen. Die gpaNRW sieht bei den Arbeitsabläufen verschiedene Optimierungsmöglichkeiten. Um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen, sollte der Kreis sämtliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegen und die erstellten Checklisten aktualisieren. Auch sollte er möglichst zeitnah eine vollständig digitale Bearbeitung der Bauanträge ermöglichen. Dadurch kann er die Mitarbeitenden entlasten und die Verfahren beschleunigen.

Um den hohen Anteil der unvollständig eingehenden Bauanträge zu verringern, sollte der Kreis Unna außerdem das Informationsangebot auf seiner Internetseite ergänzen. Um die Steuerung im Bereich der Bauaufsicht zu unterstützen, sollte der Kreis verbindliche Ziele, z.B. für die Laufzeiten, festlegen und die Zielerreichung mittels Kennzahlen nachhalten.

Das **Vergabewesen** des Kreises Unna ist gut organisiert. Eine Zentrale Vergabestelle ist eingerichtet und die örtliche Rechnungsprüfung gut in den Vergabeprozess eingebunden. Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind in einer Vergaberichtlinie sowie Dienstanweisungen geregelt. Diese Regelungen werden derzeit aktualisiert. Die gpaNRW empfiehlt, dabei zu verschiedenen Aspekten Ergänzungen bzw. Anpassungen aufzunehmen. Durch ein Vier-Augen-Prinzip und die strikte Trennung von Vergabeentscheidung und Auftragsabwicklung stellt der Kreis Unna ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen sicher und beugt möglichen Korruptionsfällen vor.

Bei den stichprobenhaft betrachteten Vergabemaßnahmen ist der sorgfältige und gut strukturierte Aufbau der Vergabeakten beim Kreis Unna positiv aufgefallen. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zeigen sich punktuell dennoch Verbesserungsmöglichkeiten. Die geplante Einführung einer Vergabemanagementsoftware und der elektronischen Vergabeakte kann dazu beitragen, diese umzusetzen.

Verhaltensregelungen zur Korruptionsprävention hat der Kreis Unna bereits getroffen. Die gpaNRW empfiehlt, zusätzlich in regelmäßigen Abständen eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchzuführen und die EU-Hinweisgeber-Richtlinie umgehend umzusetzen. Die vorhandenen Vorgaben zum Sponsoring sollte der Kreis Unna noch um Regelungen zur zeitlichen Befristung der Sponsoringverträge, zu Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten ergänzen. Außerdem sollte er einen Mustervertrag entwerfen und standardmäßig die Beteiligung der Kämmerei vor Vertragsabschluss vorschreiben.

Wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings sind beim Kreis Unna bereits vorhanden. Die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten sind beim Kreis Unna unauffällig. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen noch verbessern.

Die Datenlage zu den **Verkehrsflächen** ist beim Kreis Unna noch optimierbar. Durch die Ergänzung und weitere Differenzierung der vorgehaltenen Daten sowie zusätzliche Auswertungsmöglichkeiten kann das Erhaltungsmanagement weiterentwickelt werden. Durch die regelmäßigen Zustandserfassungen hat der Kreis Unna einen aktuellen Überblick über den Straßenzustand.

2020 wurde auch der Zustand der Radwege erhoben. Positiv ist, dass das Verkehrsflächenmanagement und die Finanzverwaltung die Daten aus den Zustandserfassungen regelmäßig mit den Buchwerten abgleichen.

Nach der Einteilung in Zustandsklassen aus 2020 befindet sich der Großteil der Kreisstraßen in einem sehr guten oder guten Zustand. Mit rund einem Drittel hat sich der Anteil der Straßen in schlechtem Zustand in den letzten Jahren deutlich verringert. Begünstigend wirkt sich die Altersstruktur aus, denn im Durchschnitt haben die Straßen noch nicht einmal die Hälfte ihrer Nutzungsdauern erreicht. Die jährlichen Unterhaltungsaufwendungen liegen im Betrachtungszeitraum mit 0,49 Euro je qm weit unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Dass der Kreis nur die Hälfte der Abschreibungen reinvestiert, führt zu einem bilanziellen Wertverlust. Gleichwohl hat sich der Bilanzwert der Verkehrsflächen gegenüber der Eröffnungsbilanz durch Neubauprojekte sogar leicht erhöht.

Mit dem Kreisstraßenbauprogramm, das die kurz- bis mittelfristig erforderlichen Maßnahmen beinhaltet, verfolgt der Kreis Unna das Ziel, den Zustand der Verkehrsflächen insgesamt zu verbessern. Auch für die Radwege gibt es ein Sanierungsprogramm. Der Kreis Unna hat bereits messbare Ziele definiert, indem er für Straßen und auch Radwege konkrete Qualitätsstufen bzw. Zustandsklassen festgelegt hat, die erhalten bzw. erreicht werden sollen. Über den Soll-Ist-Vergleich wird den Fachausschüssen und dem Kreistag regelmäßig berichtet.

Zum **Straßenbegleitgrün** verfügt der Kreis Unna bisher nur über wenige Daten. Da dem Kreis die Flächendaten hierzu nicht vorliegen, sind eine Kennzahlenbildung und ein interkommunaler Vergleich mit anderen Kreisen nicht möglich. Hier sollte der Kreis die Flächen- und Aufwandsdaten differenziert ermitteln, um die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung analysieren und steuern zu können.

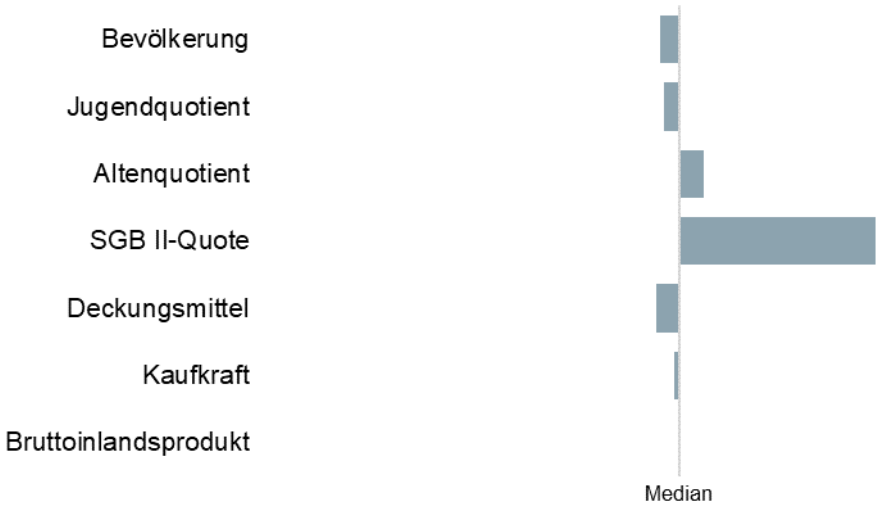
0.2 Ausgangslage des Kreises Unna

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Unna. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Unna. 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.

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

Strukturmerkmale Kreis Unna 2021



Die Ausprägungen haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 kaum verändert. Sie weisen weitgehend belastende Tendenzen auf.

Mit rund 393.000 Einwohnern zum Jahresende 2021 gehört der Kreis Unna zu den bevölkerungsreicheren Kreisen in NRW (Median: ca. 311.000 Einwohner). Acht Kreise sowie die Städteregion Aachen weisen höhere Einwohnerzahlen auf.

In den letzten sechs Jahren hat der Kreis Unna rund 3.000 Einwohner verloren. Die **Bevölkerungsprognosen** von IT.NRW gehen langfristig von einem weiteren Rückgang der Einwohnerzahlen aus, bis zum Jahr 2040 um rund fünf Prozent. Die zum Zeitpunkt der letzten überörtlichen Prüfung vorliegenden Vorausberechnungen gingen von einem wesentlich stärkeren Rückgang der Einwohnerzahlen aus.

Flächenmäßig gehört der Kreis Unna mit 543 qkm zu den kleinsten Kreisen (Median: 1.043 qkm). Nur vier Kreise haben eine kleinere Gebietsfläche. Daraus ergibt sich für den Kreis Unna eine hohe Bevölkerungsdichte von 724 Einwohner/qkm. Größte Stadt im Kreisgebiet ist Lünen mit ca. 85.700 Einwohnern, gefolgt von der Kreisstadt Unna mit ca. 58.900 Einwohnern. Neben diesen beiden großen Städten gehören dem Kreis Unna fünf mittlere und drei kleine Kommunen an. Für die drei kleinen kreisangehörigen Kommunen Fröndenberg/Ruhr, Holzwickede und Bönen erledigt der Kreis Unna die Aufgaben des Jugendamtes und der unteren Bauaufsicht.

In der Bevölkerungsstruktur weist der Kreis Unna einen **hohen Anteil älterer Menschen** auf. Demgegenüber ist der **Jugendanteil** in Unna geringer als in den meisten Vergleichskreisen. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung sind im Kreis Unna demnach bereits deutlich ausgeprägt. Hieraus ergeben sich besondere Anforderungen an die künftige Gestaltung der Angebote und der Infrastruktur des Kreises.

Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, ist im Kreis Unna sehr hoch. Die unter den Vergleichskreisen **zweithöchste SGB II-Quote** stellt durch die dadurch bedingten hohen Sozialaufwendungen einen belastenden Faktor für den Kreishaushalt und den

Umlagebedarf dar (vgl. Teilbericht Finanzen). Eine hohe SGB II-Quote kann sich auch mindernd auf die **Kaufkraft** je Einwohner auswirken. Diese liegt beim Kreis Unna mit 23.871 Euro je Einwohner knapp unter dem Median von 24.149 Euro.

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 Unna minimal oberhalb des Medians. Bei den allgemeinen **Deckungsmitteln** haben nur acht Kreise niedrigere Werte als der Kreis Unna. 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.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

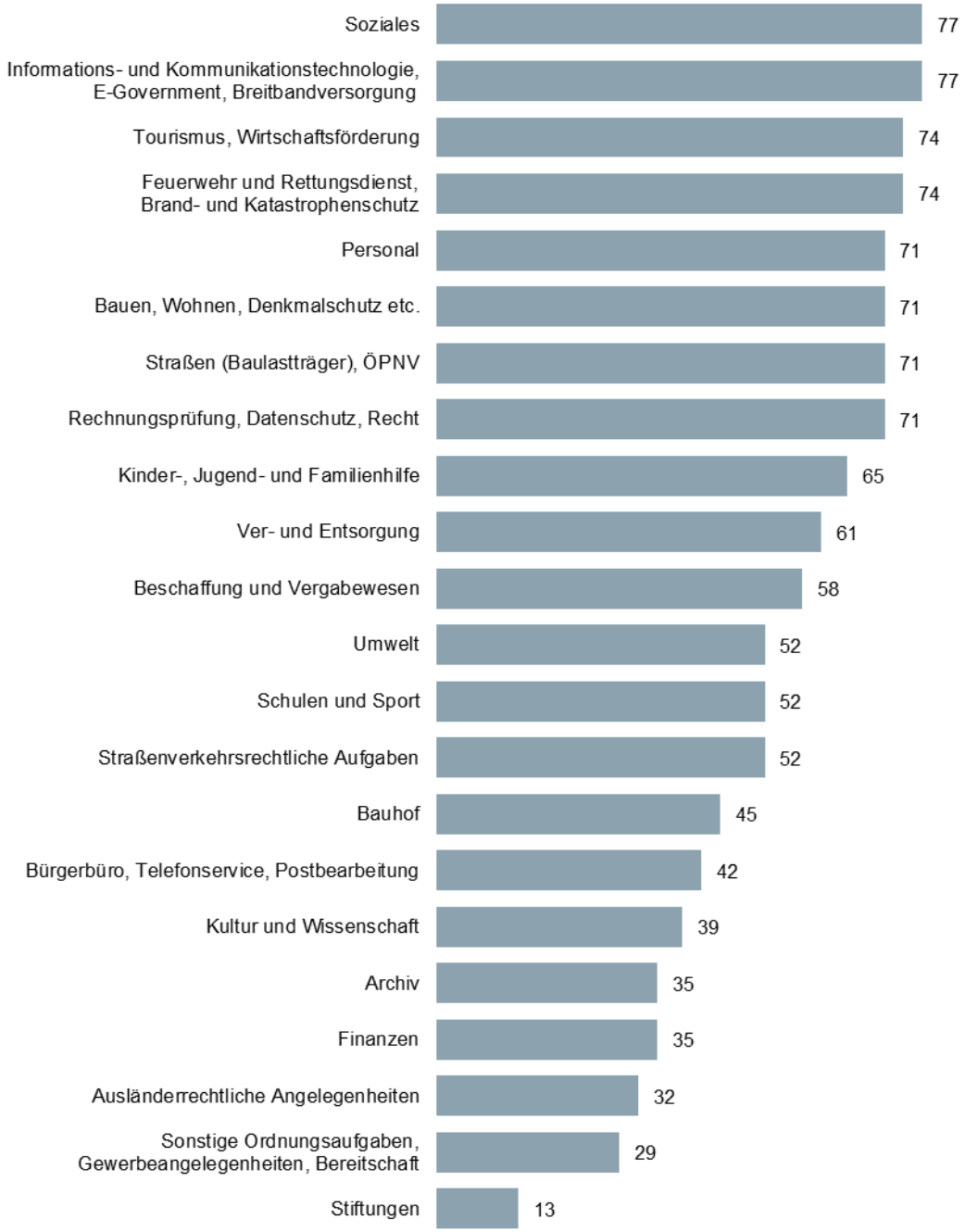
Nachfolgend stellen wir die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. Hierbei sind die Rückmeldungen der 31 Kreise einschließlich der StädteRegion Aachen eingeflossen. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kreise als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

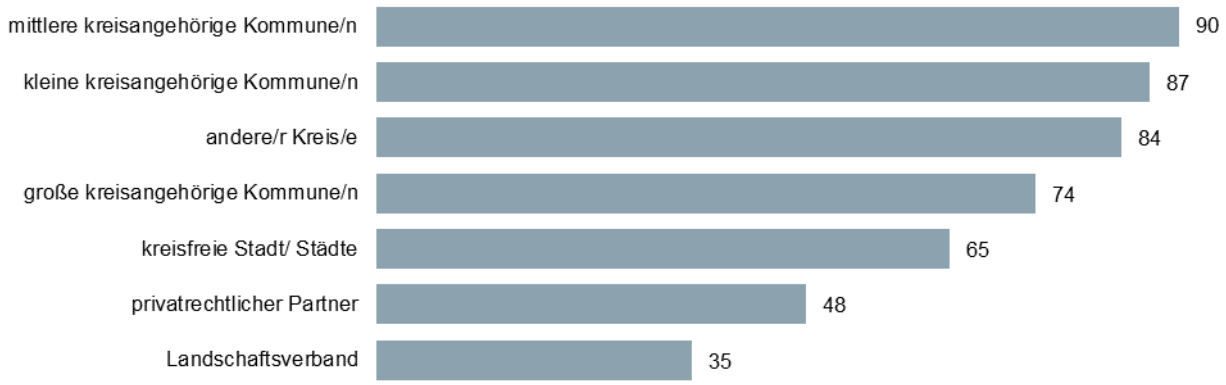
Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

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



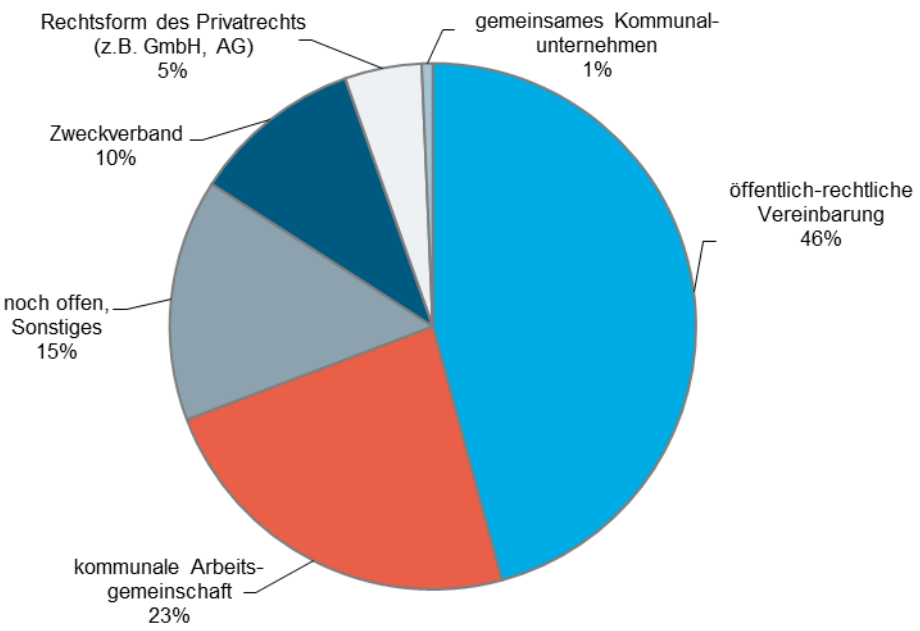
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

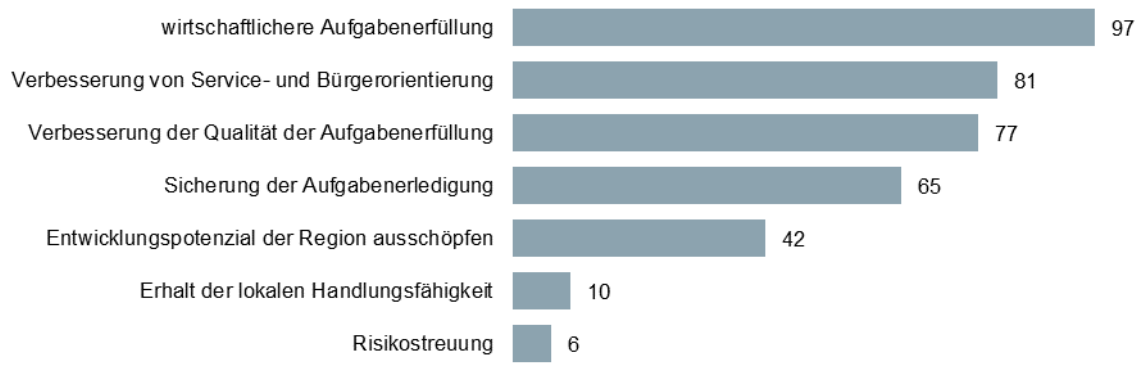


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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



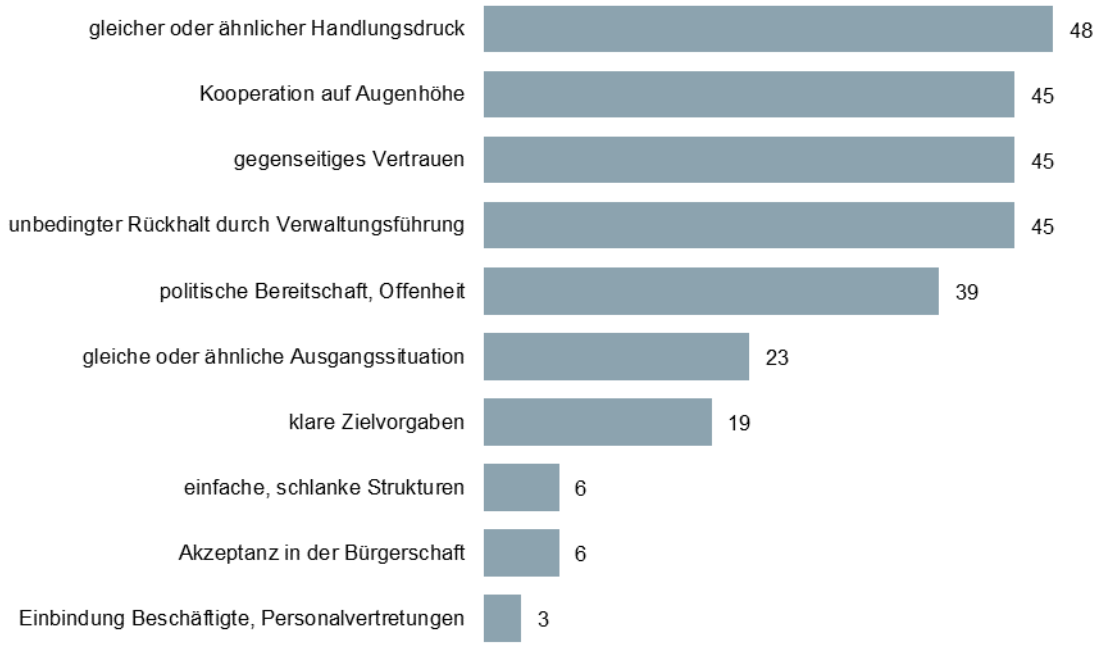
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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



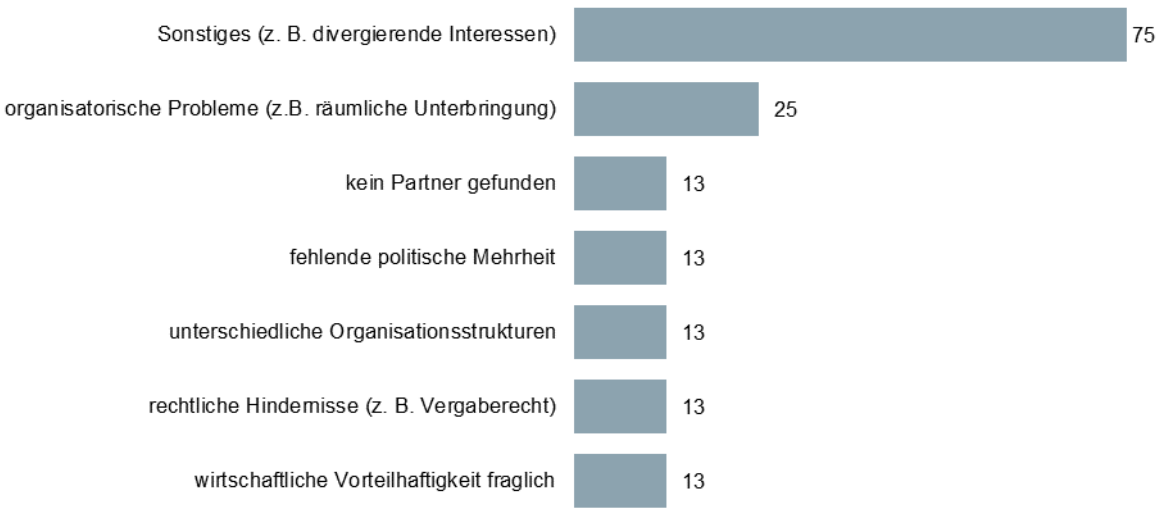
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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 Unna

Der Kreis Unna arbeitet in zahlreichen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommunen zusammen. Darüber hinaus gibt es auch Kooperationen mit Nachbarstädten, anderen Kreisen, dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe sowie dem Landesbetrieb Straßen.NRW. Der Kreis hat im Jahr 2022 eine Übersicht über bestehende Vereinbarungen zwischen dem Kreis Unna und den kreisangehörigen Kommunen sowie anderen Städten, Kreisen und Verbänden

erstellt, die insgesamt 47 Kooperationen auflistet. Die meisten davon sind als kommunale Arbeitsgemeinschaften organisiert oder basieren auf einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Dies sind auch interkommunal die am häufigsten gewählten Rechtsformen (siehe Ziffer 0.3.1.4).

Am häufigsten üben der Kreis Unna und die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam aus. Es gibt aber auch zahlreiche Aufgaben, die der Kreis selbst durchführt, insbesondere für kreisangehörige Kommunen. Umgekehrt nehmen auch die Kommunen in einzelnen Bereichen Tätigkeiten für den Kreis wahr, wie z.B. den Vollstreckungsaußendienst.

Mit Kooperationen in den Aufgabenfeldern Soziales, Informations- und Kommunikationstechnologie, Tourismus/Wirtschaftsförderung sowie Feuerwehr und Rettungsdienst besetzt der Kreis Unna jene vier Aufgabenfelder, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden (siehe Ziffer 0.3.1.1). Aber auch in vielen der weiteren Aufgabenfelder hat der Kreis Unna Kooperationen angeführt. Besonders ausgeprägt ist beim Kreis Unna der Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie. Hier erbringt der Kreis zahlreiche Aufgaben für kreisangehörige Kommunen, stellt IT-Fachverfahren bereit und übernimmt auch die Telefonvermittlung für die Stadt Unna. Stark besetzt ist in Unna auch der Bereich Straßen/ÖPNV. Der Kreis und die kreisangehörigen Kommunen sind gemeinsame Gesellschafter der Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbH (VKU). Kooperationen gibt es auch bei den Bauhöfen im gesamten Kreisgebiet durch gemeinsame Ausschreibungsverfahren und die Ausleihe von Verkehrsschildern, Zäunen etc. für Großveranstaltungen. Beim Winterdienst gibt es gegenseitige Aufgabenübernahmen mit Straßen.NRW sowie den Städten Lünen und Schwerte.

Auch im Aufgabenfeld Rechnungsprüfung/Datenschutz/Recht gibt es mehrere Kooperationen. Besonders bewährt hat sich nach Ansicht des Kreises die gemeinsame Bestellung eines IT-Sicherheitsbeauftragten sowie eines Datenschutzbeauftragten. Zudem nimmt der Kreis Unna auch die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung für die Stadt Schwerte wahr.

Die Ziele, die der Kreis Unna mit der interkommunalen Zusammenarbeit verfolgt, sind die von den Kreisen meistgenannten (siehe Ziffer 0.3.1.6). Im Vordergrund stehen dabei die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung sowie eine verbesserte Service- und Bürgerorientierung. Angesichts des auch in der Verwaltung drohenden Fachkräftemangels geht es aber auch um die Sicherung und Qualität der Aufgabenerfüllung.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren sieht der Kreis Unna den gleichen Handlungsdruck und ähnliche Ausgangssituationen bei den Kooperationspartnern sowie die politische Bereitschaft, Rückhalt durch die Verwaltungsführung und gegenseitiges Vertrauen. Auch diese Einschätzung deckt sich weitgehend mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt (vgl. Ziffer 0.3.1.7).

Der Kreis Unna nutzt die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit bereits in vielen Aufgabenfeldern. Weiteren IKZ-Projekten steht er aufgeschlossen gegenüber. Dies wird auch daran deutlich, dass ab 2023 bereits ein weiteres hinzukommt. In diesem Jahr übernimmt der Kreis auch die Aufgabe des Gutachterausschusses für die Stadt Lünen. Potenzial für weitere interkommunale Projekte sieht der Kreis insbesondere beim Ausbau der Digitalisierung. Die Absicht und Bereitschaft, 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 in Unna hat die gpaNRW von September 2021 bis Dezember 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Unna das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2020, der zum Prüfungszeitpunkt aufgestellte Jahresabschluss 2021 sowie die Haushaltsplanung 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Christoph Boxleitner/Manuela Gebendorfer
Tax Compliance Management System	Isabel Petermann
Informationstechnik	Martina Passon
Hilfe zur Erziehung	Anja Mareczek
Hilfe zur Pflege	Lena Steinkamp
Bauaufsicht	Martina Loebardt
Vergabewesen	Marion Engbers
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Nicole Orlob

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

In einem Abschlussgespräch am 24. Januar 2023 hat die gpaNRW dem Verwaltungsvorstand des Kreises Unna 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	Die Verwaltungsführung und der Kreistag des Kreis Unna sind unterjährig durch Budgetberichte über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert und damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.	E1	Die gpaNRW empfiehlt, die Budgetberichte um den Stand der Investitionskredite und die Entwicklung der eigenen liquiden Mittel zu ergänzen.
F2	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Unna deutlich. 2021 sind die Ermächtigungsübertragungen sogar höher als der Haushaltsansatz. Der Kreis nimmt die Auszahlungsermächtigungen seit 2018 nur in sehr geringem Umfang in Anspruch.	E2	Der Kreis Unna sollte seine Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen. Es sollte möglichst realistisch bzw. möglichst korrespondierend zur späteren Umsetzung geplant werden.
F3	Der Kreis Unna hat strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise bisher nicht schriftlich in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixiert. Einen zentralen Überblick über mögliche Förderungen sowie über förderfähige Maßnahmen der eigenen Verwaltung hat der Kreis nicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	E3.1	Der Kreis Unna sollte als Regel zur Etatbewirtschaftung festlegen, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und die Prüfung kurz zu dokumentieren ist.
		E3.2	Der Kreis Unna sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.
F4	Der Kreis Unna hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	E4.1	Der Kreis Unna sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.
		E4.2	Der Kreis sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

Feststellung		Empfehlung	
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Unna hat die Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Eine Risikoanalyse ist nicht erfolgt.	E1.1	Der Kreis sollte sicherstellen, dass in die Bestandsanalyse sämtliche Verträge der Kreisverwaltung einbezogen werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Unna seine Möglichkeiten zur Einführung einer zentralen Vertragsdatenbank prüfen.
		E1.2	Der Kreis sollte verbindliche Prozesse zur Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse kurzfristig etablieren, um eine fortlaufende Aktualität der Datenlage zu gewährleisten. Es sollten Pflichten zur Meldung neuer Sachverhalte und von Vertragsentwürfen/-planungen eingerichtet werden. Die Fortschreibungen sollten dokumentiert werden. Der Kreis sollte einmal jährlich Vollständigkeitserklärungen zu den Meldungen der Organisationseinheiten einholen.
F2	Beim Kreis Unna sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.	E2.1	Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein verbindliches Schulungskonzept für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Beschäftigten des Kreises etablieren. Er sollte die Inhalte und die Teilnehmenden der Schulungen dokumentieren.
		E2.2	Der Kreis sollte die gesonderte Bekanntgabe relevanter Informationen an einzelne Fachämter dokumentieren.
		E2.3	Der Kreis sollte die anlassbezogenen, mündlichen Ad-hoc Berichte dokumentieren. Er sollte zusätzlich ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS aufbauen, durch das die Verwaltung und die Gremien informiert werden.
F3	Der Kreis hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung eingerichtet. Verbindliche Regelungen zu den Arbeitsprozessen bestehen nicht vollständig.	E3.1	Der Kreis sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen festschreiben. Hierzu sollte er den Prozessablauf einschließlich der Kontrollprozesse skizzieren und in die Dienstanweisung aufnehmen.
		E3.2	Der Kreis sollte einen Fristen- und Kontrollplan verwenden, um die Einhaltung von Fristen und die Erledigung von Aufgaben dokumentieren zu können. Beispielsweise sollte er die Kontrolle eingegangener Steuerbescheide und von der Finanzverwaltung gesetzte Erledigungsfristen dokumentieren.
F4	Der Kreis Unna will das TCMS künftig überwachen und verbessern. Zur Umsetzung bestehen noch keine Planungen.	E4	Der Kreis Unna sollte die Arbeitsprozesse des TCMS regelmäßig kontrollieren. Dies sollte der Kreis verbindlich regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik			
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Unna eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche und sachgerechte IT-Bereitstellung. Er kann jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Durch eine fehlende formelle Strategie besteht jedoch ein Risiko für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.	E1	Um die Flexibilität seines Betriebsmodells zielgerichtet nutzen zu können, sollte der Kreis Unna seine bereits vorhandenen strategischen Grundlagen bündeln und eine formelle IT-Strategie aufstellen.
F2	Der Kreis Unna erfüllt die geprüften rechtlichen Anforderungen. Sein Online-Angebot kann der Intention des Gesetzgebers allerdings noch besser gerecht werden.	E2	Der Kreis Unna sollte das Angebot seiner Verwaltungsleistungen stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten und diese medienbruchfrei verarbeiten.
F3	Der Kreis Unna hat einen guten Prozess zur digitalen Rechnungsbearbeitung etabliert, der nahezu vollständig technisch unterstützt wird.	E3	Der Kreis Unna sollte prüfen, inwiefern aktuell noch manuell durchgeführte Dateneingaben und Prüfschritte über das Auftrags- und Bestellwesen weiter automatisiert werden können.
F4	Bisher wird das Prozessmanagement des Kreises Unna den Anforderungen an die digitale Transformation noch nicht gerecht. Allerdings beginnt der Kreis Unna mit dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements.	E4.1	Der Kreis Unna sollte für den Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er den Personalbedarf für das Prozessmanagement bemessen und die Aufgabe in Stellenbeschreibungen verankern. Aufbauend auf den Erfahrungen in Pilotbereichen sollte der Kreis Unna seine Verwaltungsprozesse identifizieren sowie priorisieren und verbindliche Regelungen zu Prozessanalysen aufstellen.
		E4.2	Der Kreis Unna sollte perspektivisch Prozessbeschreibungen als Instrument nutzen, um Anforderungen an Fachverfahren zu definieren.
F5	Bei der IT-Sicherheit profitiert der Kreis Unna von der gut aufgestellten technischen Infrastruktur. Ansätze, um das IT-Sicherheitsniveau abzusichern, bestehen dagegen bei organisatorischen und konzeptionellen Maßnahmen in den verschiedenen Prüfbereichen.	E5	Der Kreis Unna sollte seinen bereits initiierten Verbesserungsprozess zur Aufarbeitung der konzeptionellen Defizite mit Priorität fortsetzen.
F6	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Unna sichern notwendige IT-Prüfhandlungen nicht ausreichend ab. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.	E6	Der Kreis Unna sollte auf Basis einer IT-Prüfstrategie eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben. Zudem sollte er Verfahren für die Massendatenanalyse stärker einsetzen. Für beide Aspekte sollte der Kreis Unna auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.
F7	Der Kreis Unna implementiert derzeit einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen. Risiken bestehen allerdings durch konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.	E7	Aufbauend auf den bereits erarbeiteten Grundlagen sollte der Kreis Unna mit Priorität für seine Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	Der Kreis Unna hat gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen eine Strategie für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen im Kreis entwickelt. Diese können eine gute Grundlage für die Gesamtsteuerung bilden. Konkrete Ziele sind bisher noch nicht erarbeitet worden.	E1	Der Fachbereich Jugend und Familie sollte konkrete Ziele formulieren und mit entsprechenden Maßnahmen hinterlegen.
F2	Der Kreis Unna hatte in der Vergangenheit aufgrund begrenzter technischer Mittel kaum Möglichkeiten ein strukturiertes Controlling durchzuführen. Im Prüfungszeitraum war die Aufgabe Controlling nicht personalisiert.	E2	Der Fachbereich Jugend und Familie sollte zeitnah die Empfehlung des externen Beratungsunternehmens umsetzen. Im Finanzcontrolling sollte der Fachbereich mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und Zielwerten bzw. Zielkorridoren arbeiten. Die Entwicklung dieser Kennzahlen sollte analysiert und in das Berichtswesen mitaufgenommen werden. Dieses gilt auch für die Darstellung von Kennzahlen im Produkthaushalt.
F3	Im Fachbereich Familie und Jugend ist bisher kein integriertes Fach- und Finanzcontrolling installiert. Gleichwohl sind bereits einige Wirkungskennzahlen im Haushalt und im jährlichen Tätigkeitsbericht vorhanden.	E3	Auch zum Fachcontrolling sollte entsprechende Ziele und Kennzahlen entwickelt werden und in das Berichtswesen aufgenommen werden.
F4	Der Kreis Unna hat für den Bereich HzE die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in einem Arbeitshandbuch geregelt. Die elektronische Aktenführung ist noch nicht eingeführt. Die Jugendhilfesoftware unterstützt den Fachbereich noch nicht optimal.	E4	Medienbrüche sollten mit Einführung der neuen Jugendhilfesoftware weitgehend vermieden werden. Neben den Verfahrensstandards sollten auch Auswertungen möglichst nur aus der Software getätigt werden. Perspektivisch sollte die digitale Akte eingeführt werden.
F5	Die Verfahrensstandards des Fachbereichs Familie und Jugend des Kreises Unna bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Lt. Aussage des Fachbereiches funktioniert die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit in der Praxis, obwohl entsprechende Konzepte fehlen.	E5	Der Kreis Unna sollte ein Rückführungs- und Verselbständigungskonzept entwickeln. Dabei sind die Änderungen des SGB VIII einzubeziehen.
F6	Die WiJu prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt in schwierigen Fällen durch die WiJu und in allen anderen Fällen durch den ASD. Hierbei gibt es immer eine enge Abstimmung zwischen ASD und WiJu. Schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen sowie der Zuständigkeit gibt es nicht.	E6	Der Kreis Unna sollte schriftliche Standards für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen erarbeiten. In diesem Zusammenhang sollte auch schriftlich geregelt werden, in welchen Fällen die Zuständigkeitsprüfung durch die WiJu erfolgen soll.
F7	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 der	E7	Der Fachbereich Familie und Jugend sollte ein IKS mit stichprobenhaften prozessunabhängigen 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	
	Fachbereich nicht. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen. Ein Sicherheits- und Rechtekonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware ist nicht verschriftlicht.		
F8	Der Kreis Unna verspürt den zunehmenden Fachkräftemangel. Für den ASD, PKD und die WiJu gibt es aktuelle Personalbemessungen. Ein Einarbeitungskonzept ist für den ASD vorhanden. Ein schriftliches Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept gibt es für den Fachbereich nicht.	E8	Das Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeitende sollte auch auf andere Bereiche der HzE ausgeweitet werden. Zusätzlich sollte der Fachbereich ein Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept erarbeiten.
F9	Die Aufwendungen und Falldichten für die jungen Volljährigen sind im Kreis Unna höher als in den meisten Vergleichskreisen. Besondere Verfahrensstandards gibt es im Fachbereich des Kreises für die jungen Volljährigen nicht.	E9	Der Fachbereich Jugend und Familie sollte für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und mit Prozessen hinterlegen.
Hilfe zur Pflege			
F1	Durch das Angehörigenentlastungsgesetz sind die Unterhaltserträge deutlich zurückgegangen. Eine Entlastung durch privatrechtliche Ansprüche des Leistungsbeziehers gelingt dem Kreis Unna nur im geringen Umfang.	E1	Der Kreis Unna sollte verstärkt die privatrechtlichen Ansprüche der Leistungsbezieher prüfen und verfolgen. Hierbei sollte er auch die Ansprüche ambulanter Leistungsbezieher in den Blick nehmen.
F2	Der Kreis Unna hat alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einen Fachbereich zusammengeführt. Bei Bedarf ist so ein Austausch untereinander möglich. Die Aufgabe Hilfe zur Pflege ist zielgerecht organisiert. Die bestehenden Prozessbeschreibungen sind nicht detailliert genug, um für das OZG genutzt zu werden.	E2	Der Kreis Unna sollte die bestehenden Prozessbeschreibungen wie geplant aktualisieren. Fallen hierbei Optimierungsmöglichkeiten auf, können sie im gleiche Zuge umgesetzt werden.
F3	Die Stellenausstattung im Sachgebiet 50.2 ist nicht mit einer aktuellen Personalbedarfsplanung bestimmt worden. Die letzte Zielgröße der Fallzahlen je Sachbearbeitung stammt aus dem Jahr 2015. Seitdem haben sich auch die Stellenzuschnitte verändert.	E3	Der Kreis Unna sollte die Stellen im Sachgebiet 50.2 neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden. Für die Aufarbeitung von Rückständen können auch temporäre Personalaufstockungen erwogen werden.
F4	Die Unterhaltsheranziehung im Kreis Unna erfolgt zentral. Dies verstärkt die notwendige Sachkenntnis in dem Bereich. Die privatrechtlichen Ansprüche werden durch die Leistungssachbearbeitungen verfolgt.	E4	Der Kreis Unna sollte die Organisation und Geltendmachung privatrechtlicher Ansprüche überprüfen. Ziel sollte sein, den Kreishaushalt stärker durch die Erträge zu entlasten.
F5	Der WTG-Behörde des Kreises Unna ist es in den vergangenen Jahren nicht gelungen, die Prüfquote einzuhalten. Aufgrund des gestiegenen Arbeitsaufkommens ist die Stellenausstattung 2021 aufgestockt worden. 2023 wird aufgrund der Anpassung des WTG NRW möglicherweise ein weiterer Stellenausbau notwendig sein.	E5	Der Kreis Unna sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch prüfen, inwieweit der Aufgabenzuwachs 2023 mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.
F6	Die Pflegeplanung des Kreises Unna stellt einen zusätzlichen Bedarf an stationären wie auch teilstationären Einrichtungen fest.	E6	Der Kreis Unna sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege durch ein angemessenes Angebot an teilstationären Angeboten zu unterstützen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Unna fördert die Akquise von Nachwuchskräften in der Pflege.	E7	Der Kreis Unna sollte sich weiter gegen den Fachkräftemangel in der Pflege engagieren.
F8	Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Unna zeigt die unterjährige Entwicklung des Bereichs Hilfe zur Pflege auf. Der Kreis ist so in der Lage, bei Bedarf Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Einbindung von Kennzahlen zum Fachcontrolling würde die Steuerung weiter unterstützen.	E8	Der Kreis Unna sollte seine monatlichen Controllingberichte um Kennzahlen zum Fachcontrolling ergänzen.
Bauaufsicht			
F1	Der Kreis Unna bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen. Durch eine konsequente Umsetzung des Gebührenrahmens könnte eine Verbesserung des Aufwandsdeckungsgrades erreicht werden.	E1.1	Zukünftig sollte der Kreis Unna die notwendigen organisatorischen Maßnahmen treffen, um gesetzliche Fristvorgaben zu erfüllen.
		E1.2	Der Kreis Unna sollte für die durch ihn erfolgten Benachrichtigungen der Anwohner entsprechende Gebühren festsetzen.
		E1.3	Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren. So kann die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch zu einem späteren Zeitpunkt objektiv nachvollzogen werden.
		E1.4	Der Kreis Unna sollte auf eine zügige Aktualisierung der für alle unteren Bauaufsichten im Kreisgebiet geltenden Rahmengebührensatzung hinwirken.
F2	Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung noch nicht umfänglich. Dienstbesprechungen sowie Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal Handlungssicherheit.	E2.1	Der Kreis Unna sollte die Beschreibung der Prozesse zügig vorantreiben und sämtliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegen. Dadurch wird die Bearbeitung standardisiert, die Beschäftigten werden entlastet und die Einarbeitung wird erleichtert.
		E2.2	Der Kreis Unna sollte die für die Baugenehmigungsverfahren erstellten Checklisten zügig aktualisieren. Dadurch kann er die Bearbeitung von Bauanträgen erleichtern und die Bearbeitungszeiten reduzieren.
		E2.3	Zur Entlastung der Beschäftigten und zur Beschleunigung des Bauantragsverfahrens sollten in den regelmäßigen Dienstbesprechungen nur schwierige Fälle vorgestellt und erörtert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die notwendigen Beteiligungsverfahren startet der Kreis Unna erst, wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen. Sowohl die Anzahl der internen als auch der externen Stellungnahmen ist vergleichsweise niedrig.	E3.1	Zur Beschleunigung des Antragsverfahrens sollte der Kreis Unna die betroffene Kommune direkt nach Eingang des Bauantrages in elektronischer Form informieren.
		E3.2	Der Kreis Unna sollte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens ausschließlich in digitaler Form durchführen. Durch diese Vorgehensweise kann er die Gesamtlaufzeit verringern.
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens des Kreises Unna ist klar gegliedert. Allerdings führen häufige Beteiligungen der Vorgesetztenebenen zu Verzögerungen. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt. An einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	E4.1	Zur Beschleunigung der Bauantragsverfahren sollte der Kreis Unna auf die Sichtung der Eingänge durch Dezernent, Fachbereichsleitung und Sachgebietsleitung verzichten.
		E4.2	Zur Verkürzung der Gesamtlaufzeit sollte der Kreis Unna die Beteiligungsverfahren starten, sobald alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorliegen.
		E4.3	Der Kreis Unna sollte die Fristen bei der Nachforderung von Unterlagen jeweils einzelfallbezogen und in angemessener Dauer festlegen, um eine Reduzierung der Gesamtlaufzeiten zu erreichen.
F5	Der Digitalisierungsstand in der Bauaufsicht des Kreises Unna steht noch am Beginn der Umsetzung. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren hohe Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung sowie der aktuellen Fallbearbeitung.	E5.1	Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden, um bereits im laufenden Verfahren zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgreifen zu können. Zudem kann so die spätere elektronische Archivierung beschleunigt werden.
		E5.2	Der Kreis Unna sollte der Sachbearbeitung eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung technisch ermöglichen. Eine digitale Akte bietet schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien und kann so nicht nur den Aufwand der Parallel-Bearbeitung für den Kreis reduzieren, sondern auch den Informations-Service für alle Beteiligten verbessern.
F6	Im Vergleichsjahr 2020 war der Personaleinsatz zur Bearbeitung der neuen Falleingänge interkommunal unauffällig. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge ist angewachsen.	E6	Der Kreis Unna sollte insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar beobachten und die Aufgabenverteilung bei einer steigenden Tendenz anpassen, damit die Fälle abgearbeitet und Überlastungen vermieden werden können.
F7	Die Bauberatung des Kreises Unna stellt Bauinteressenten Vorabinformationen – auch digital – zur Verfügung. Ein Verweis auf das Bauportal des Landes mit weitergehenden Informationen erfolgt noch nicht. Die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge sowie der Ablehnungen ist vergleichsweise hoch.	E7.1	Der Kreis Unna sollte sein Informationsangebot um eine Checkliste für Antragsunterlagen ergänzen, so dass die Antragstellenden Fehler bei der Antragstellung bzw. mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen leichter vermeiden können.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Grundsätzliche Hintergrundinformationen zur Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen könnte der Kreis Unna z. B. durch eine Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in seinen Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.
		E7.3	Der Kreis Unna sollte seine Bauberatung neu strukturieren. Zur Entlastung seiner Beschäftigten und zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens sollte der Kreis Unna die Sprechzeiten für die Aufgabe Bauberatung reduzieren. Persönliche Vorsprachen sollten nur nach vorheriger Terminvereinbarung möglich sein.
F8	Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sind bei den einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren vergleichsweise lang, wobei es Möglichkeiten zur Verbesserung gibt.	E8	Der Kreis Unna sollte zeitnah eine tiefergehende Analyse der Bauantragsbearbeitung durchführen. Er sollte die Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten eruieren, damit zukünftig eine zügige Bearbeitung der Bauanträge gewährleistet werden kann.
F9	Der Kreis Unna hat für den Aufgabenbereich Bauaufsicht keine verbindlichen Ziele formuliert. Von der Möglichkeit, mit Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen zu erhalten, wird nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht.	E9.1	Eine Festlegung von verbindlichen Zielwerten zur Laufzeit von Bauanträgen, verbunden mit einer regelmäßigen unterjährigen Berichtspflicht, können die Bemühungen des Kreises - eine zeitnahe abschließende Bearbeitung von Bauanträgen zu erreichen - unterstützen.
		E9.2	Der Kreis Unna sollte darüber hinaus weitere verbindliche Ziele für die Bauaufsicht festlegen und die Zielerreichung mittels Kennzahlen nachhalten. Dafür sollte er die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden.
Vergabewesen			
F1	Um weiterhin eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten, aktualisiert der Kreis Unna seine Vergaberegelungen derzeit. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotential bezüglich der getroffenen Regelungen zum Vergabewesen.	E1.1	Der Kreis Unna sollte die bestehenden Vergaberegelungen hinsichtlich der zu beachtenden Bestimmungen bei geförderten Maßnahmen ergänzen.
		E1.2	Der Kreis Unna sollte zusätzlich Bestimmungen zur Beteiligung auswärtiger Unternehmen an Vergabeverfahren in seinen Vergaberegelungen aufnehmen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Der Kreis Unna sollte in seinen Vergaberegelungen außerdem Angaben zu den vergaberechtlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Nachtragsauftragserteilung aufnehmen. Ferner sollten die Vergaberegelungen Vorgaben zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei Auftragsänderungen enthalten. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.
		E1.4	Der Kreis Unna sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Kreistags oder der Beteiligung eines Ausschusses abhängig machen. Er sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über relevante abgeschlossene Vergaben zu informieren.
		E1.5	Der Kreis Unna sollte Regelungen zu den Zuständigkeiten bezüglich der Bearbeitung von Vergaberügen und Vergabebeschwerden sowie der Durchführung von Vergabestatistikmeldungen in die Vergabebestimmungen aufnehmen.
		E1.6	Die gpaNRW empfiehlt, mit dem Aufbau einer zentralen Bieterdatenbank auch die Zuständigkeitsregelungen hierzu in den Vergabebestimmungen aufzunehmen.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist beim Kreis Unna gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der Stabstelle Rechnungsprüfungsangelegenheiten sind nachvollziehbar geregelt. Die gpaNRW sieht noch geringe Optimierungsmöglichkeiten.	E2	Der Kreis Unna sollte in den Vergabebestimmungen einen Teilnahmevorbehalt der örtlichen Rechnungsprüfung an Submissions- und Abnahmeterminen aufnehmen und Regelungen zur Terminübermittlung festhalten.
F3	Der Kreis Unna nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits standardmäßig eine Vergabeplattform. Der Kreis beabsichtigt die elektronischen Vergabeakte einzuführen.	E3	Die gpaNRW unterstützt die Bestrebungen des Kreises Unna, eine vollständige elektronische Vergabeakte einzuführen. So kann der Kreis seine Vergabeverfahren weiter optimieren sowie medienbruchfrei und elektronisch durchführen, dokumentieren und archivieren. Zudem gewährleistet die Einrichtung von systematischen Bearbeitungsabläufen die Einhaltung von Mitzeichnungs- und Genehmigungsschritten und dient somit der Korruptionsprävention.
F4	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden vom Kreis Unna im Wesentlichen erfüllt. Die getroffenen wie auch geplanten Maßnahmen und Regelungen zur Korruptionsprävention sind zweckmäßig, Korruption vermeiden, erkennen und verfolgen zu können. Die gpaNRW sieht jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.	E4.1	Der Kreis Unna sollte neben den Nebentätigkeiten des amtierenden Landrates auch die Nebentätigkeiten des Amtsvorgängers dem Kreistag entsprechend den Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes anzeigen.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Der Kreis Unna sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrichtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtliche Vorgaben vorbereiten.
		E4.3	Der Kreis Unna sollte eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen.
F5	Der Kreis Unna nutzt Sponsoring bislang nicht als Finanzierungsquelle. Er hat zurzeit nur wenige Regelungen zum Sponsoring getroffen.	E5	Der Kreis Unna sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring vertiefen und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem Vorgaben zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber sollte der Kreis verbindlich festlegen. Zudem sollte der Kreis Unna Regelungen zur Beteiligung der Kämmerei vor Abschluss eines Sponsoringvertrages sowie zum Berichtswesen gegenüber dem Kreistag aufnehmen.
F6	Der Kreis Unna hat Regelungen zur Erteilung von Nachtrags- und Erweiterungsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Eine systematische Auswertung der Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.	E6	Der Kreis Unna sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass der Kreis Unna seine Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Er führt zu den Maßnahmen eine sorgfältige und gut strukturierte Vergabeakte. Der Kreis Unna dokumentiert die einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens sowie die Auftrags- und Nachtragsauftragserteilung gut nachvollziehbar. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren besteht teilweise noch Verbesserungspotential.	E7.1	Der Kreis Unna sollte erst nach Ablauf der Ex-Ante-Veröffentlichungsfrist die Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes an die Unternehmen versenden. Zudem sollte der Kreis eine ausreichende Wartefrist gewähren, um interessierten Bewerbern die Möglichkeit zu geben, ihr Interesse zu bekunden.
		E7.2	Der Kreis Unna sollte in seinem Vergabevermerk auch das Vorabveröffentlichungsverfahren umfassend dokumentieren.
		E7.3	Der Kreis Unna sollte in seinem Vergabevermerk außerdem die Begründung der Entscheidung zum Verzicht auf eine Losaufteilung dokumentieren.
		E7.4	Der Kreis Unna sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können. Damit erschwert der Kreis wettbewerbswidrige Absprachen und beugt Korruption vor. Zudem schafft der Kreis Unna damit die Voraussetzungen für eine vollständige Dokumentation der Bieterkommunikation.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.5	Der Kreis Unna sollte die Prüfung der Eignung der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen im jeweiligen Vergabeverfahren dokumentieren. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht.
		E7.6	Der Kreis Unna sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben abgestuft durchführen. Dadurch werden die Unternehmen davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.
		E7.7	Der Kreis Unna sollte die Begründung für den Ausschluss der Binnenmarktrelevanz in seine Vergabedokumentation aufnehmen. Zudem sollte der Kreis auch bei freihändigen Vergaben mit einem Auftragswert von mehr als 25.000 Euro (netto) eine Ex-Ante-Veröffentlichung durchführen.
		E7.8	Der Kreis Unna sollte auch bei einer erneuten Ausschreibung der Leistungen die maßgeblichen Feststellungen und Entscheidungen im Vergabevermerk umfassend dokumentieren. Damit wird eine einheitliche Bearbeitung und Dokumentation sichergestellt und eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dient die Einhaltung der Regelungen der Korruptionsprävention und senkt das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln.
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün			
F1	Die Datenlage für die Verkehrsflächen kann der Kreis Unna noch optimieren.	E1	Der Kreis Unna sollte die Transparenz seiner Daten zu den Verkehrsflächen verbessern, indem er die fehlenden Flächenwerte der sonstigen Anlagenteile erfasst und die Unterhaltungsaufwendungen nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung sowie nach Eigen- und Fremdleistungen regelmäßig aufbereitet. In der Folge kann er das Erhaltungsmanagement und die interne Steuerung weiterentwickeln.
F2	Der Kreis Unna nutzt eine webbasierte Straßendatenbank und Excel-Tabellen für die Datenspeicherung zu seinen Verkehrsflächen. Diese Art der Datenvorhaltung bietet nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer speziellen Fachanwendung.	E2	Der Kreis Unna sollte in Erwägung ziehen, die webbasierte Straßendatenbank um zusätzliche Module/Produkte für die Streckenkontrolle sowie für das Erhaltungs- und Aufbruchmanagement zu erweitern. Hierdurch könnte er zusätzliche Auswertungs- und Nutzungsmöglichkeiten erhalten und alle notwendige Daten für eine effiziente Steuerung zentral digital vorhalten (Flächen, Aufbrüche, Zustandsnoten, Bestands- und Finanzdaten).

Feststellung		Empfehlung	
F3	Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Unna 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	Dem Kreis Unna liegen nur wenige Daten zum Straßenbegleitgrün vor.	E4	Der Kreis Unna sollte die Flächen- und Finanzdaten zum Straßenbegleitgrün erfassen und für die Steuerung über messbare Ziele und Kennzahlen auswerten.
F5	Eine tiefergehende Analyse der Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der fehlenden Flächendaten und Differenzierung der Aufwendungen zum Straßenbegleitgrün nicht möglich.	E5	Der Kreis Unna sollte die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nach Neuerfassung der Flächen differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Unna 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.

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch
Haushaltssituation		▲	

Haushaltssituation

Der Kreis Unna ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Dennoch ist **die Eigenkapitalausstattung** des Kreises gering. Die für die Jahre 2022 bis 2025 geplanten Defizite werden das Eigenkapital weiter mindern, sofern die Planung tatsächlich eintritt.

Der Handlungsbedarf des Kreises wird unter anderem durch die wirtschaftliche Situation seiner **kreisangehörigen Kommunen** deutlich. 2022 sind noch drei von zehn Kommunen an ein Haushaltssicherungskonzept bzw. einen Haushaltssanierungsplan gebunden. Die Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen ist vergleichsweise niedrig. Die Liquiditätskredite sind hoch. Auf die Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen nimmt der Kreis in erster Linie Rücksicht, indem er mit jedem Haushalt plant, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen.

Bis 2025 veranschlagt der Kreis (wie seit 2016 durchgängig) keine auskömmliche Kreisumlage. Für die **mittelfristige Planung rechnet der Kreis mit einem höheren Umlagebedarf**[4] für die allgemeine Kreisumlage als noch im Haushaltsplan 2022 veranschlagt. Dies ist im Wesentlichen auf die aktuell schwierigen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Das Planungsvorgehen des Kreises für den Kreisumlagebedarf ist grundsätzlich vorsichtig. Bei der Jugendamtsumlage ist das Planungsvorgehen mit zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet.

Die **Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns** Kreis Unna sind überdurchschnittlich. Investitionen führen in künftigen Jahren zu einem Anstieg der Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts und einem Rückgang der liquiden Mittel. Die **Altersstruktur des Gebäude- und Straßenvermögens** ist überwiegend ausgewogen. Bei den Gebäuden besteht ein zukünftiger, noch nicht eingeplanter, Investitions-/Sanierungsbedarf vor allem bei den Förderschulen (durch zusätzlichen Platzbedarf und die Sanierung von Altbauten) und ihren Turnhallen, der Kreissporthalle I, dem Kreistierheim sowie Anforderungen an die Bestandsimmobilien aus dem integrierten Klimaschutzkonzept.

[4] Vgl. Haushaltsplanentwurf 2023

Haushaltssteuerung

Die Verwaltungsführung und der Kreistag des Kreises Unna sind unterjährig durch Budgetberichte über den **Stand der Haushaltsbewirtschaftung** informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Der Kreis Unna konnte zumindest teilweise **steigendende Aufwendungen** kompensieren, ohne kontinuierlich die allgemeine Kreisumlage zu erhöhen. Mittelfristig wird die Kreisumlage voraussichtlich wieder steigen.

Der Kreis Unna überträgt nur **investive Auszahlungsermächtigungen** ins Folgejahr. Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Unna deutlich. 2021 sind die Ermächtigungsübertragungen sogar höher als der Haushaltsansatz selber. Der Kreis nimmt den fortgeschriebenen Ansatz jedoch seit 2018 nur in sehr geringem Umfang in Anspruch. Der Haushalt sollte daher zukünftig wieder realistischer bzw. möglichst korrespondierend zur späteren Umsetzung geplant werden. Zugleich sollte die Höhe der Ermächtigungsübertragungen zur Haushaltseinbringung bzw. zur zugehörigen Kreditbedarfsberechnung exakter geschätzt werden.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Dazu gehört zum Beispiel, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und die Prüfung kurz zu dokumentieren ist. Eine Dienstanweisung, ein Work-Flow oder eine Prozessbeschreibung zur Fördermittelakquise und –bewirtschaftung würde auf operativer Ebene helfen, Klarheit und Verbindlichkeit in die Abläufe zu bringen. Dies wäre gerade beim Wechsel von Mitarbeitenden hilfreich. Eine zentrale Datei oder Datenbank, in der die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt werden, ist ebenfalls eine sinnvolle Ergänzung. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern. Daraus lässt sich auch leichter ein standardisiertes Berichtswesen für die Entscheidungsträger ableiten.

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 Kreis Unna ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Unna 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	nicht erforderlich	HPl / JA /-
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA /-
2021	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA /-
2022	bekannt gemacht			HPl

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015.

Der festgestellte Jahresabschlusses 2021 lag erst zum Ende der Prüfung vor. Sofern Daten hieraus nicht mehr berücksichtigt werden konnten, basieren die Analysen auf dem Entwurfsstand des Jahresabschlusses 2021.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die kreisangehörigen Kommunen der anderen Kreise in unserem Vergleich sind nicht so stark wie der Kreis Unna an die aufsichtsrechtlichen Restriktionen eines Haushaltssicherungskonzeptes bzw. eines Haushaltssanierungsplanes gebunden. Positive Jahresergebnisse können die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Unna nur durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG ausweisen. Die Liquiditätskredite sind hoch. Der Kreis Unna muss daher nach wie vor verstärkt Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen nehmen.

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

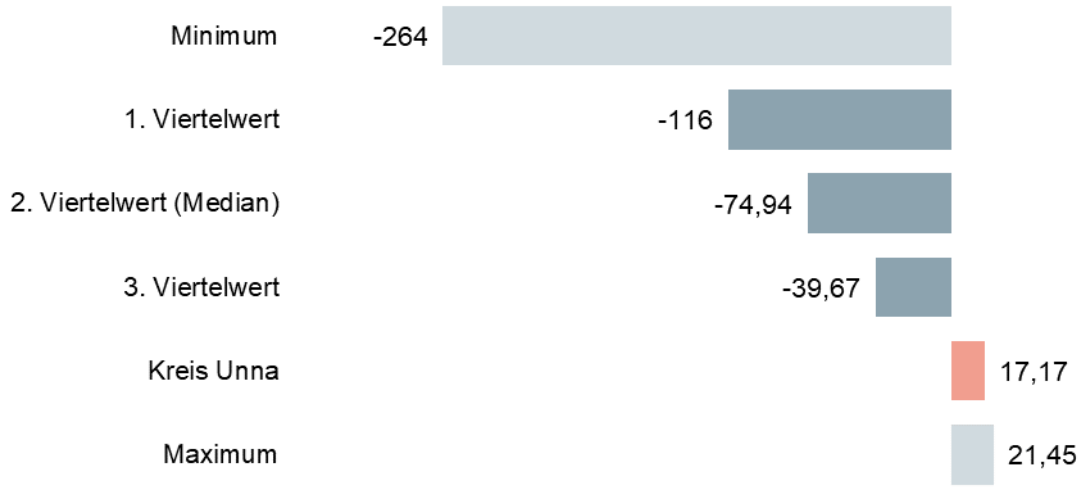
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen beurteilt werden. Die gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation des Kreises Unna 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 der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022 und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Haushaltssicherung in Prozent 2022.

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

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



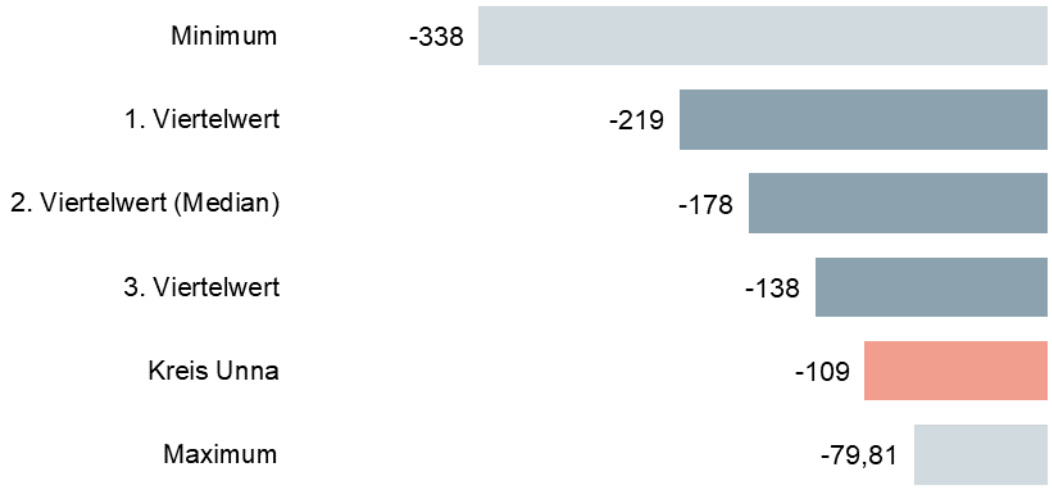
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Das geplante Jahresergebnis 2022 der Kommunen des Kreises Unna beträgt 17,17 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert positioniert sich der Kreis direkt hinter dem Maximalwert in unserem Vergleich.

Gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung hat sich die Situation der kreisangehörigen Kommunen des Kreis Unna verbessert. Nur drei der zehn kreisangehörigen Kommunen planen für das Jahr 2022 Fehlbeträge.

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

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



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

Über die Darstellung der Kennzahl geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner relativiert sich das zuvor dargestellte positive Bild über alle Kreise betrachtet. Dennoch positioniert sich der Kreis Unna im Vergleich zu den anderen Kreisen vergleichsweise besser. Nur drei Kreise haben niedrigere geplante negative Ergebnisse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Dennoch kann keine Kommune im Kreis Unna ohne die „außerordentlichen Corona-Erträge“ ein positives Jahresergebnis 2022 planen.

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 Unna 2015 bis 2022 in Euro

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.348	1.394	1.437	1.549	1.609	1.690	1.710	1.780

Die Umlagegrundlagen der Kommunen des Kreises Unna haben sich im Betrachtungszeitraum sukzessive verbessert.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Kreis Unna wie folgt:

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise je EW in Euro	1.780	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen je EW in Euro	1.181	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen je EW in Euro	599	2,71	194	287	378	875	31

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen errechnen sich für den Kreis Unna Umlagegrundlagen, die sich vergleichsweise gut fast am 3. Viertelwert positionieren. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kommunen im Kreis Unna relativ hohe Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Steuerkraft ist somit im Umkehrschluss gering. Insofern muss die unterstellte gute Finanzkraft aufgrund der vergleichsweise hohen Umlagegrundlagen relativiert werden.

Als letzten Indikator zur Beurteilung der Finanzsituation der kreisangehörigen Kommunen stellt die gpaNRW die rechtliche Haushaltssituation der Kommunen dar.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
70,00	44,44	75,13	91,67	100	100	31

Während sich 2021 noch fünf von zehn Kommunen des Kreises Unna in der Haushaltssicherung befanden bzw. Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes zu beachten hatten, sind es 2022 noch drei Kommunen. Dennoch lässt sich hieraus erkennen, dass die kreisangehörigen Kommunen der anderen Kreise nicht so stark wie der Kreis Unna an die aufsichtsrechtlichen Restriktionen eines Haushaltssicherungskonzeptes bzw. eines Haushaltssanierungsplanes gebunden sind. Dies wird auch durch die ausgewiesenen Liquiditätskredite deutlich, die bei den kreisangehörigen Kommunen im Kreis Unna überdurchschnittlich hoch sind.

Abschließend lässt sich somit festhalten, dass bei den kreisangehörigen Kommunen im Kreis Unna nach wie vor Handlungsdruck besteht, die finanzielle Situation zu verbessern. Die neuartigen multiplen Krisenszenarien unterstreichen diese Aussage.

1.3.2 Haushaltsstatus

- Der Kreis Unna kann seine Haushalte originär bzw. durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen. Er ist damit haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

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 Unna 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 des Kreis Unna hat sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung verbessert. Seinerzeit hatte der Kreis noch beabsichtigt, die allgemeine Rücklage im Planungszeitraum in Anspruch zu nehmen. In dieser Prüfung ist eine ausreichend hohe Ausgleichsrücklage vorhanden, um die Defizite aufzufangen.

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

Ist-Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Unna 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	6,51	8,89	3,80	10,56	8,02	21,19	-1,09
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	4,32	7,20	8,32	18,88	26,91	48,09	47,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	8,65	14,66	16,64	16,40	16,33	16,38	16,34
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	1,99	2,87	1,12	10,56	8,02	21,19	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-0,55	-0,26	-0,43	-0,24	-0,07	0,05	-0,04
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	4,52	6,01	2,68	0,00	0,00	0,00	0,00

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

Bis 2017 durften Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage maximal bis zu einer Höhe von einem Drittel des Eigenkapitals zugeführt werden. Durch die Änderung des § 75 (3) Satz 2 GO NRW erhielt die Ausgleichsrücklage ab 2018 den Charakter einer Gewinnrücklage. Ab 2018 konnten Jahresüberschüsse in „unbeschränkter" Höhe der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, vorausgesetzt die allgemeine Rücklage misst wenigstens drei Prozent der Bilanzsumme des jeweiligen Jahresabschlusses. Der Kreis Unna hält die Drei-Prozent-Grenze im Jahr 2021

noch knapp ein. Die Ausgleichsrücklage ist zwischenzeitlich drei Mal so hoch wie die allgemeine Rücklage. Diese neue Flexibilität durch den § 75 (3) Satz 2 GO NRW bringt jedoch nicht nur Vorteile, sondern auch Risiken. Die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage und die Aufstellung eines genehmigungspflichtigen Haushaltssicherungskonzeptes erfolgen erst so spät, dass daraufhin eingeleitete Konsolidierungsbemühungen nicht mehr schnell genug greifen können und die Kreisumlage dann innerhalb kurzer Zeit deutlich angehoben werden muss.

Plan-Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Unna 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-20,00	-5,50	-5,50	-5,50
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	27,00	21,50	16,00	10,50
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	16,38	16,38	16,38	16,38

Aufgrund des Einmaleffektes 2020 aus der höheren Bundesbeteiligung für die Kosten der Unterkunft plant der Kreis Unna 2022 in dieser Höhe eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage. In den folgenden Jahren soll eine gleichmäßige Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erfolgen.

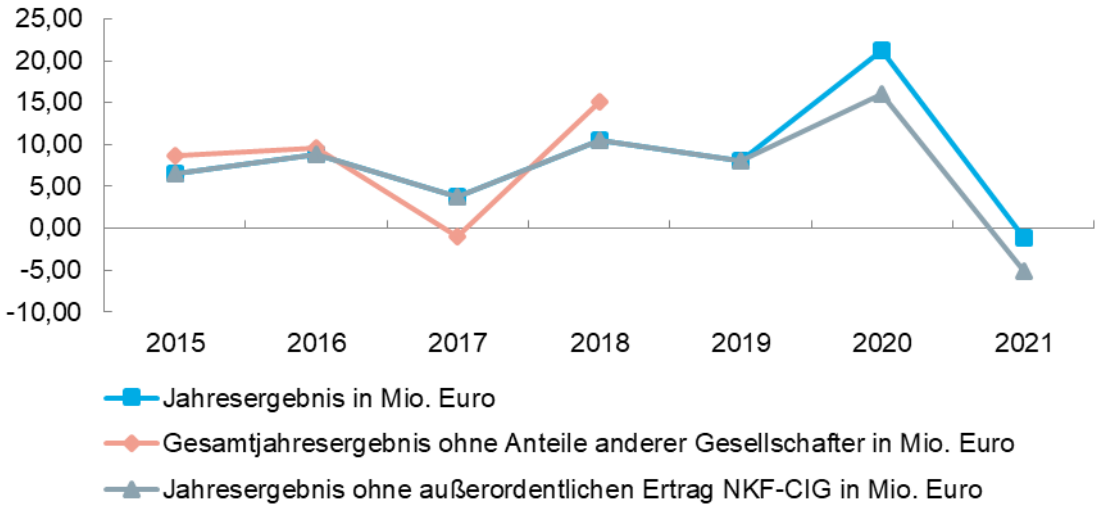
Für das Jahresergebnis 2022 rechnet der Kreis Unna voraussichtlich mit einem negativen Jahresergebnis von rund zwölf Mio. Euro. Werden die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG berücksichtigt, reduziert sich das Jahresergebnis 2022 voraussichtlich auf rund - 9 Mio. Euro. Da sich erhebliche Preissteigerungen ergeben haben, rechnet der Kreis mit einer weiteren Verschlechterung des Jahresergebnisses. Der Kreiskämmerer hat daher am 25. August 2022 eine konjunkturelle Bewirtschaftungssperre verfügt und Haushaltsmittel in Höhe von rd. 1,5 Mio. Euro gesperrt.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse des Kreises Unna sind überwiegend positiv. Das Teilergebnis soziale Leistungen erhöht den Umlagebedarf des Kreises deutlich. Ohne dieses gehört der Kreis Unna zum Viertel der Kreis mit dem geringsten Umlagebedarf.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG Kreis Unna in Mio. Euro 2015 bis 2021



Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse Kreis Unna 2015 bis 2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Plan-Ergebnisse	0	-2,34	-4,32	-2,30	-4,80	-6,30	-10,50
Ist-Ergebnisse	6,51	8,89	3,80	10,56	8,02	21,19	-1,09
Abweichung	**+6,51**	**+11,23**	**+8,12**	**+12,86**	**+12,82**	**+27,49**	**+9,41**

Der Kreis Unna plante von 2015 bis 2021 jährlich Defizite zur Entlastung seiner kreisangehörigen Kommunen. Die Jahresfehlbeträge wollte er durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage decken. Der Kreis realisierte jedoch in allen Jahren des Betrachtungszeitraums positive Jahresergebnisse. Bis auf wenige Ausnahmen lässt sich festhalten, dass die Ergebnisse der einzelnen Budgets besser ausfallen als geplant. Unterdeckungen im Budget Familie und Jugend werden durch die entsprechende Spitzabrechnung ausgeglichen. Folgende Sachverhalte haben die einzelnen Jahresergebnisse im Wesentlichen beeinflusst:

- Eine sinkende Anzahl an Bedarfsgemeinschaften, gesunkene durchschnittliche Kosten der Unterkunft je Bedarfsgemeinschaft sowie die positive Entwicklung des Arbeitsmarktes führten in allen Jahren dazu, dass das Budget Arbeit und Soziales deutlich besser abgeschnitten hat als geplant. Die geplante Höhe der Mehraufwendungen durch Rechtskreiswechsler vom AsylbLG in das SGB II sind im Ergebnis jeweils niedriger ausgefallen. 2020 sorgte zudem die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den laufenden Kosten der Unterkunft um weitere 25 v. H. auf 75 v. H. zu einer Verbesserung des Jahresergebnisses um rund 20 Mio. Euro.

- Das Personalbudget (zusammenfassende Betrachtung aller Personal- und Versorgungsaufwendungen abzüglich der Auflösung von Pensionsrückstellungen, der Kostenerstattungen Dritter[5] und der Belastungsausgleiche[6]) verbesserte das Ist-Ergebnis im Vergleich zum Plan in jedem Jahr. Besonders hoch ist die Verbesserung jedoch 2016 und 2021. 2016 waren geringere Belastungen aus den Pensions- und Beihilferückstellungen ursächlich. 2021 belief sich die Verbesserung auf rund 5,3 Mio. Euro. Grund hierfür waren geringere Dienstaufwendungen, die aus einer niedrigen Besetzungsquote resultieren. Der Mangel an qualifizierten Fachkräften, Fluktuation, erhöhte Krankheitsfälle sowie Renteneintritte bzw. Versetzungen in den Ruhestand führten zu der niedrigeren Besetzungsquote.

- In den Jahren 2015 und 2016 hat die Verwaltungs- und Beteiligungsgesellschaft Kreis Unna mbH (VBU) ihre Gewinne entgegen der Planung nicht ausgeschüttet, sondern in der Gesellschaft thesauriert. Dies führte somit zu einer Verschlechterung des Ist-Ergebnisses im Vergleich zum Plan-Ergebnis in den Jahren 2015 und 2016. Gleichzeitig hat der Kreis Unna 2015 und 2016 die Verluste der Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbH (VKU) getragen. Ab 2017 bis 2019 hat die VBU die Verluste der VKU vollständig getragen. Hintergrund ist, dass der Kreis Unna ab 2017 seine Beteiligung an der VKU in die VBU eingelegt hat. Die VBU hält dann alle wesentlichen Mehrheitsbeteiligungen als Muttergesellschaft. Im Haushaltsjahr 2020 konnte die VBU jedoch die bei der VKU entstandenen Defizite nur noch anteilig übernehmen. 2020 war ein Verlustausgleich des Kreises in Höhe von 1,5 Mio. Euro nötig. Das Ist-Jahresergebnis fiel entgegen der Planung schlechter aus. Im Haushaltsjahr 2021 waren, entsprechend der Planung, Verlustausgleichszahlungen des Kreises Unna an die VBU in Höhe von 4,2 Mio. Euro notwendig.

- Höhere Verwarnungs- und Bußgelder sowie Verwaltungsgebühren im Budget Straßenverkehr führten vor allem in den Jahren 2016 bis 2019 zu besseren Jahresergebnissen als geplant. Hauptursache waren Fremdanzeigen der Polizei durch Geschwindigkeitskontrollen auf Autobahnen (z. B. Bundesautobahn A 2 im Bereich der Städte Kamen und Lünen).

- Im Haushaltplan 2020 war noch kein Ansatz für die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG[7] enthalten und für 2021 lag ein Ansatz von 1,5 Mio. Euro vor. Im Jahresabschluss 2020 (5,2 Mio. Euro) und 2021 (4,1 Mio. Euro) weist der Kreis Unna außerordentliche Erträge aus. Ohne die Isolierung wäre die Verbesserung zwischen Plan-Ergebnis und Ist-Ergebnis deutlich geringer ausgefallen.

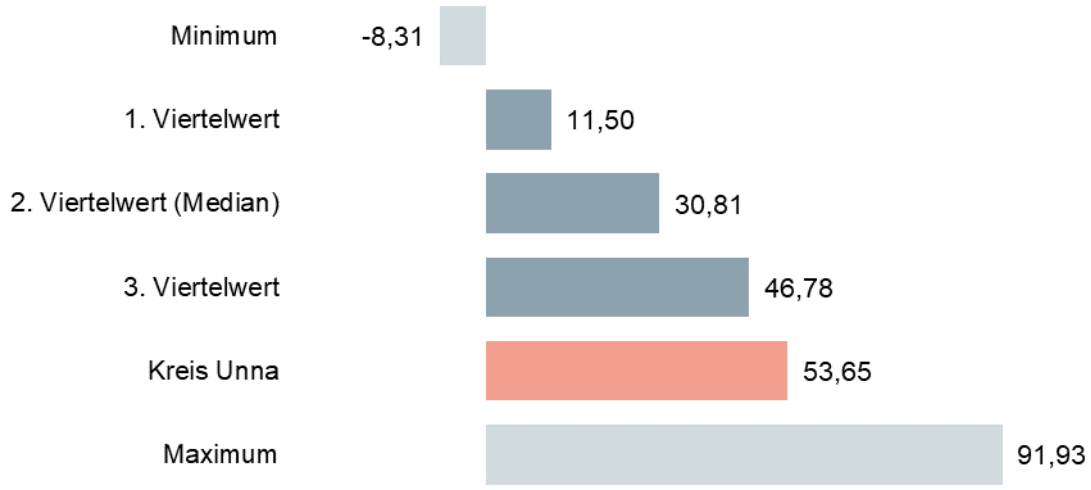
Interkommunal verglichen positioniert sich der Kreis Unna bei dem Jahresergebnis je Einwohner für das Jahr 2020 wie folgt:

[5] Kostenerstattungen Dritter: Erstattungen aufgrund von Dienstherrenwechsel, Erstattungen für die Erledigung von Landesaufgaben (Betrieb Erstaufnahmeeinrichtung für Asylsuchende, Zentrale Ausländerbehörde), Kostenerstattungen für das Jobcenter

[6] Belastungsausgleiche für die Kommunalisierung von Aufgaben des Landes (Elterngeld, Schwerbehindertenangelegenheiten, Umweltverwaltung)

[7] Gesetz zur Isolation der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich bleibt unverändert, wenn man das Jahresergebnis des Kreises Unna mit den Jahresergebnissen ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner der übrigen Kreise vergleicht. Hier gehört der Kreis Unna weiter zu den 25 Prozent der Kreise mit dem höchsten Jahresergebnis je Einwohner.

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 Unna in Mio. Euro 2015 bis 2021

Grund- und Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen in Mio. Euro	445	463	482	493	503	529	550
Erträge in Mio. Euro	-451	-472	-486	-503	-511	-550	-549

Grund- und Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	+251	+258	+256	+255	+254	+260	+243
Umlagebedarf in Mio. Euro	**245**	**249**	**253**	**244**	**246**	**239**	**244**
Umlagebedarf je EW in Euro	624	628	641	620	623	605	620
Umlagevolumen in Mio. Euro	**251**	**258**	**256**	**255**	**254**	**260**	**243**
Umlagevolumen je EW in Euro	641	651	651	647	643	658	617

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

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagebedarf	605	369	477	539	609	764	31
Umlagevolumen	658	375	497	581	644	800	31

Beim Kreis Unna gilt zu berücksichtigen, dass über eine Refinanzierungsvereinbarung die Städte und Gemeinden direkt zur Hälfte an den Ausgleichsleistungen für den ÖPNV beteiligt sind. Die andere Hälfte wird über die allgemeine Kreisumlage abgedeckt. Die Erträge aus den Zuweisungen aus der direkten Refinanzierungsvereinbarung würden den Umlagebedarf um 14 Euro je Einwohner in 2020 erhöhen.

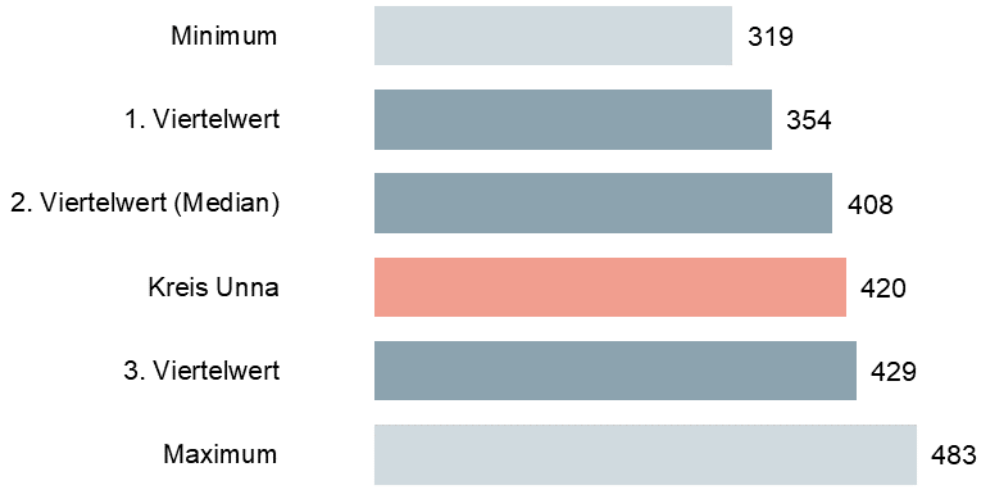
Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

- 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 Gemeindefinanzierungsgesetztes (GFG) nivellieren wir, indem wir die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen bereinigen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 5 und 6 im Anhang dieses Teilberichtes.

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

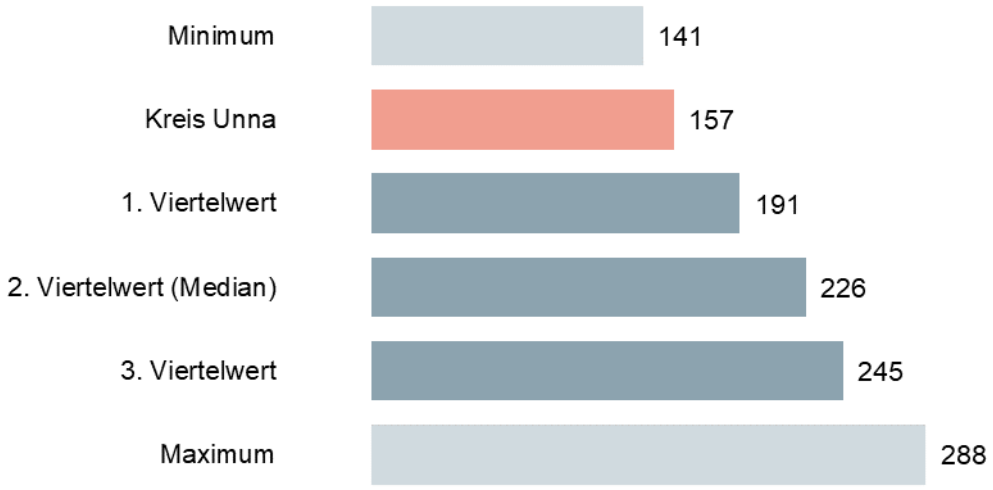


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro liegt ebenfalls zwischen dem Median und 3. Viertelwert. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich nähert sich durch die Bereinigung des Finanzausgleiches dem Median an.

Um die sozialen Rahmenbedingungen beim Umlagebedarf adäquat zu berücksichtigten, hat die gpaNRW das Defizit des Teilergebnisplanes für die Sozialen Leistungen herausgerechnet. Im Wesentlichen fallen hierunter die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB XII (Defizit 2020: 9,1 Mio. Euro), Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II (Defizit 2020: 42,8 Mio. Euro) sowie die Hilfen bei Pflegebedürftigkeit (Defizit 2020: 35,5 Mio. Euro).

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



Sozioökonomische Rahmenbedingungen Kreis Unna 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Unna	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
SGB II-Quote	10,83	4,37	6,18	7,47	8,91	14,40	31
Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre	18,93	11,67	15,22	16,84	18,25	22,45	25

Der Kreis Unna hat die dritthöchste SGB II-Quote der 31 Kreise. Die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner sind im Kreis Unna ebenfalls überdurchschnittlich. Wie sich die Situation zur Hilfe zur Pflege im Detail darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, untersucht die gpaNRW im Teilbericht „Hilfe zur Pflege“. Insgesamt lässt sich festhalten, dass durch die sozialen Rahmenbedingungen im Kreis Unna höhere Sozialaufwendungen entstehen und der Umlagebedarf dadurch stärker belastet wird als bei anderen Kreisen.

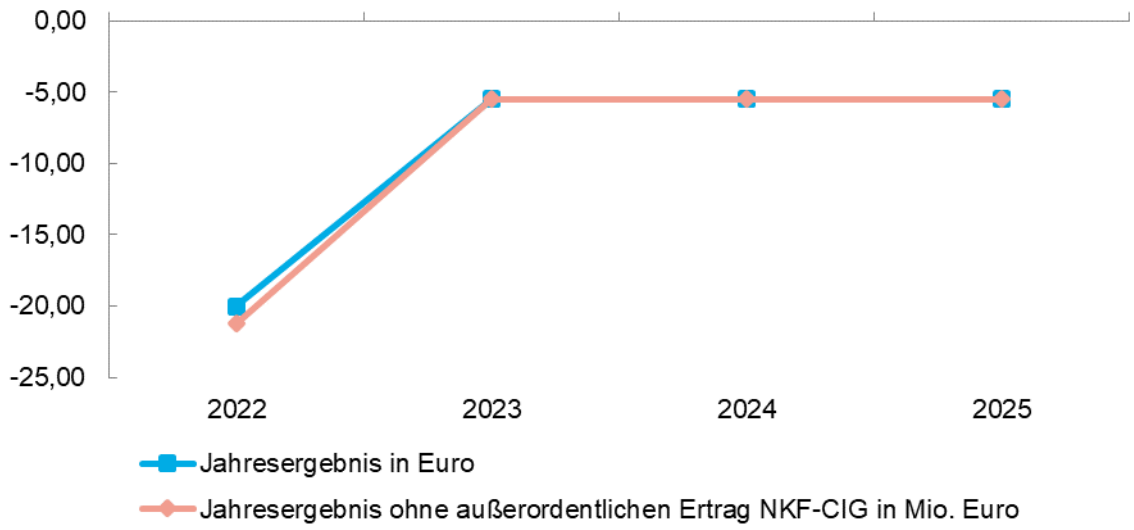
1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der Kreis Unna plant bis 2025 mit Defiziten (wie seit 2016 durchgängig). Das Planungsvorgehen für den Bedarf der allgemeinen Kreisumlage war in der Vergangenheit bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes stets vorsichtig und führte zu einem niedrigeren tatsächlichen Kreisumlagebedarf als geplant. Die aktuellen multiplen Krisenszenarien wirken sich auch auf die Kreisumlage aus und führen ab 2023 ff. zu einem höheren Umlagebedarf.

- Der tatsächliche Bedarf der Jugendamtsumlage fiel hingegen in den Jahren 2017 bis 2020 regelmäßig höher aus als geplant. Hier besteht das Risiko, dass perspektivisch mit einer höheren Jugendamtsumlage als geplant gerechnet werden muss.

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

Jahresergebnisse Kreis Unna in Mio. Euro 2022 bis 2025



Der Kreis Unna plant nach dem Haushaltsplan 2022 für die Planjahre ein Defizit von summiert 36,5 Mio. Euro. Der Ergebnisplan enthält für das Jahr 2022 außerordentliche Erträge von 1,2 Mio. Euro. Diese Erträge setzt der Kreis korrespondierend zu den coronabedingten Haushaltsbelastungen auf Grund des NKF-CIG an. Für die Planjahre ab 2023 veranschlagt der Kreis keine Haushaltsbelastungen aufgrund der COVID-19-Pandemie.

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

Kennzahlen	2021 (Durch-schnitt 2017 bis 2021)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen*	39,86 (32,66)	45,27	+5,40 (12,61)	+3,23 (+8,5)
Allgemeine Kreisumlage	243	268	+25,39	+2,51
Jugendamtsumlage	26,50	30,14	+3,65	+3,28
übrige Erträge	240	237	-3,00	-0,3
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	92,65	101	+8,44	+2,20
Versorgungsaufwendungen	9,14	11,46	+2,32	+5,82
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	56,81	59,67	+2,86	+1,23
Transferaufwendungen - ohne Landschaftsumlage	167	173	+5,45	+0,81
Landschaftsumlage	110	122	+12,60	+2,76
übrige Aufwendungen	114	118	+3,47	+0,9

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 ergänzt.

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

Bei den **Schlüsselzuweisungen** plant der Kreis einen Anstieg von 5,4 Mio. Euro. Die Planung erfolgte auf Grundlage der Festsetzung zum Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG) 2022. In der mittelfristigen Finanzplanung wird auf die Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten des Landes zurückgegriffen. Die verteilbare Schlüsselmasse ist vom Land aufgestockt worden. Diese Aufstockung ist jedoch kreditiert und soll in späteren Haushaltsjahren von steigenden Verbundmassen wieder abgezogen werden.

Die **Jugendamtsumlage** spiegelt im Wesentlichen das Defizit des Produktbereiches Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wider. In der Haushaltsplanung geht der Kreis Unna in der mittelfristigen Finanzplanung von einer weiteren jährlichen Steigerung von jährlich zwei Prozent aus. In den Jahren 2015 bis 2021 ergab sich eine durchschnittliche jährliche Steigerung von rund zehn Prozent. Für die mittelfristige Finanzplanung besteht das zusätzliche Risiko, dass eine höhere Kreisumlage anfällt.

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

Seit 2016 ist das **Personalbudget** immer deutlich niedriger ausgefallen als geplant. 2021 belief sich die Ergebnisverbesserung auf 5,3 Mio. Euro, was u. a. auf eine niedrige Besetzungsquote zurückzuführen ist. 2022 steigen die Personalaufwendungen aufgrund aktueller Tarifabschlüsse und zusätzlich eingeplanter Stellen. In der mittelfristigen Finanzplanung hat der Kreis Unna jährliche Steigerungen von einem Prozent geplant. Gemessen an den Tarif- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre besteht das zusätzliche Risiko, dass die Steigerungen höher ausfallen werden. Der Tarifvertrag für die kommunalen Beschäftigten (TVöD) endet am 31. Dezember 2022. Mit der Inflation steigt der Druck auf die Tarifvertragsparteien für den Tarifabschluss der Beschäftigten. Die Gewerkschaftsseite fordert derzeit eine Entgelterhöhung von 10,5 Prozent mit einem Mindesterhöhungsbetrag von 500 Euro. Vor diesem Hintergrund scheinen höhere Abschlüsse möglich. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der neue Tarifabschluss über den Tarifabschlüssen der Vorjahre liegen wird. Aufwandserhöhend wird sich darüber hinaus die beschlossene Änderung zur Alimentation von Familien auswirken. Ein gegenläufiger Effekt ergibt sich, wenn weiter weniger Stellen tatsächlich besetzt werden können als eingeplant. In der Planungsposition besteht ein zusätzliches Risiko.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei den **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** besteht in der Entwicklung der Inflation und der steigenden Energiepreise. Im Bereich Tiefbau wird keine mittelfristige Bauunterhaltung geplant. Hieraus können sich ebenfalls höhere Aufwendungen ergeben.

Bei den **Transferaufwendungen – ohne Landschaftsumlage –** spielt das Budget Arbeit und Soziales sowie Familie und Jugend (siehe Ausführungen zur Jugendamtsumlage) die größte Rolle. Das Budget Arbeit und Soziales hat in der Vergangenheit zu besseren Jahresergebnissen geführt als geplant. Seit 2015 ist das Defizit jährlich durchschnittlich um drei Prozent gesunken. Im Planungszeitraum ab 2022 bis 2025 steigt das Defizit durchschnittlich um drei Prozent. Das größte Risiko sind hier die explosionsartig gestiegenen Heizkosten, die sich als Bestandteil der Kosten der Unterkunft nach dem SGB II und im Bereich der Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII auswirken. Im Rahmen der Isolierungsmöglichkeiten nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG könnten kriegsbedingten Energiepreissteigerungen isoliert werden (zum Zeitpunkt der Prüfung lag lediglich der Gesetzesentwurf vor). Hierbei dürfte es sich um die mit Abstand größte Isolierungsposition handeln. Ab 2026 werden diese Belastungen über die Abschreibungen eingepreist werden müssen und führen dann, sofern keine anderen Entlastungen eintreten, zu einem Sprung bei der Kreisumlage. Auch die finanziellen Auswirkungen des vorgesehenen Bürgergeld-Gesetzes auf die kommunalen Leistungen sind derzeit nicht abschätzbar. Unter den Transferaufwendungen befinden sich auch die Verlustausgleichzahlungen an die Verwaltungs- und Beteiligungsgesellschaft Kreis Unna mbH (VBU), die sich perspektivisch voraussichtlich weiter erhöhen werden. Zudem bleibt abzuwarten, ob die zukünftigen Regelungen zum Verlustausgleich beim geplanten 49-Euro-Ticket für die kommunalen Träger des ÖPNV auskömmlich sein werden.

Für die **Landschaftsumlage** plant der Kreis Unna bis 2025 einen Anstieg um 12,60 Mio. Euro auf 122 Mio. Euro. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 2,76 Prozent. Der Kreis Unna orientiert sich bei der Planung an dem Hebesatz aus dem Haushaltsplanentwurf des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe i. H. v. 15,55 Prozent und wendet diesen auf seine Umlagegrundlagen an. In der mittelfristigen Finanzplanung rechnet der Kreis Unna mit

jährlichen Steigerungen von zwei Prozent. Der Landschaftsverband rechnet in seiner Planung mit höheren Steigerungsraten bei der Landschaftsumlage, was für den Kreis Unna eine höhere Landschaftsumlage zur Folge hätte. Es besteht zusätzlich ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass der Umlagebedarf des Landschaftsverbands weiter steigt. Dies wird durch den Haushaltsplanentwurf 2023 des Landschaftsverbandes bestätigt, der in 2023 eine um rund 154 Mio. Euro höhere Landschaftsumlage plant als noch im Haushaltsplan 2022 für 2023 prognostiziert. Ein weiteres allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht darin, dass die Umlagegrundlagen des Kreises Unna im Vergleich zu den anderen Verbandsmitgliedern steigen und somit ebenfalls eine höhere Landschaftsumlage zu leisten wäre.

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

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

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

Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse berücksichtigt.

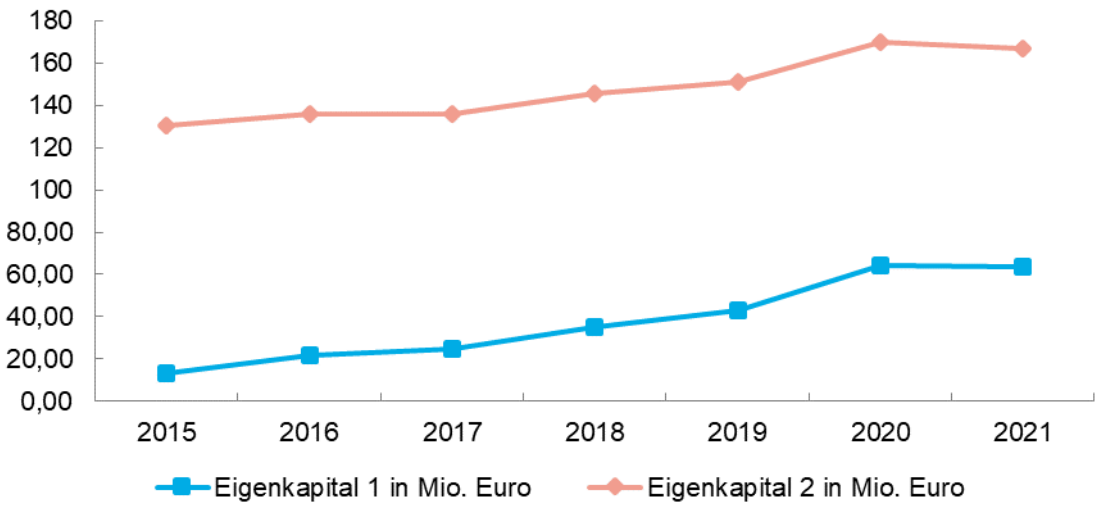
Vergleiche der Ist-Ergebnisse mit der Planung und mittelfristigen Planung vorhergehender Haushaltspläne zeigen, dass der Kreis Unna eine sehr vorsichtige Planungsstrategie verfolgt. Bei der Jugendamtsumlage verhält es sich anders. Hier sind die Defizite im korrespondierenden Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe höher ausgefallen, was eine höhere Jugendamtsumlage zur Folge hatte.

1.3.5 Eigenkapital

→ Das Eigenkapital des Kreises Unna hat sich seit der Eröffnungsbilanz kontinuierlich erhöht. Dies war auch erforderlich, da der Kreis Unna noch in der letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW die geringste Eigenkapitalquote 1 ausgewiesen hat. Aktuell ist die Eigenkapitalausstattung immer noch vergleichsweise gering.

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 Unna in Mio. Euro 2015 bis 2021



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

Durch die in Summe der Jahre 2015 bis 2020 positiven Jahresergebnisse ist das Eigenkapital des **Kreis Unna** um rund 51,5 Mio. Euro auf 64,5 Mio. Euro gestiegen. Das Eigenkapital betrug zum Zeitpunkt der NKF-Umstellung beim Kreis Unna lediglich rund 250.000 Euro. Seit der Eröffnungsbilanz bis 2020 ist das Eigenkapital somit rund 63 Mio. Euro gestiegen. 2021 ist das erste Mal seit der Eröffnungsbilanz ein negatives Jahresergebnis von 1,09 Mio. Euro entstanden und das Eigenkapital ist auf 63,4 Mio. Euro gesunken.

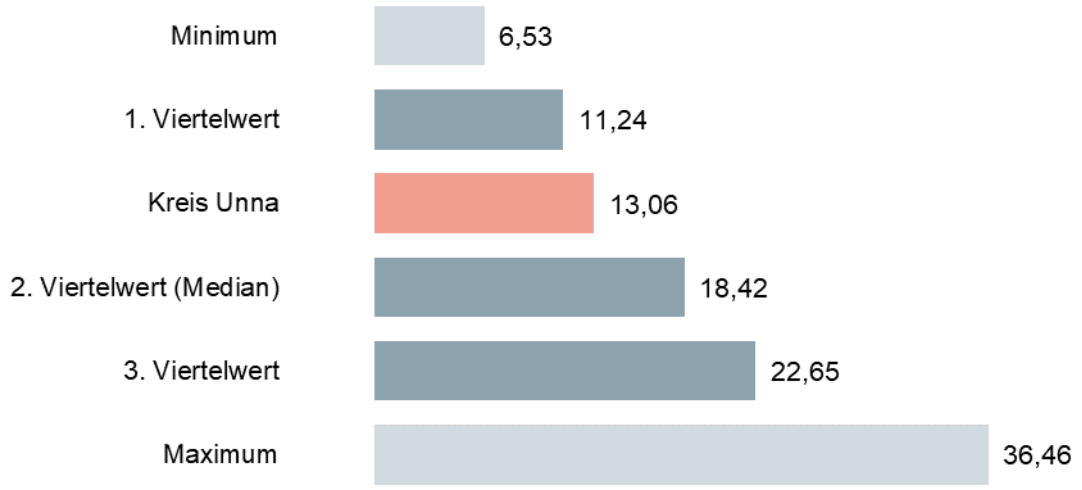
Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Eigenkapitalquoten des Kreises entwickelt haben:

Eigenkapitalquoten Kreis Unna in Prozent 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	3,31	5,40	6,05	7,86	9,36	13,06	12,57

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Eigenkapitalausstattung des Kreises wie folgt:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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

Der Kreis Unna gehörte im Zeitraum 2015 bis 2019 jeweils zum Viertel der Kreise mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten 1. Nur durch den Einmaleffekt der gesteigerten Bundesbeteiligung für die Kosten der Unterkunft in 2020 und dem daraus resultierenden hohen Jahresergebnis von 21,2 Mio. Euro positioniert der Kreis im Vergleich 2020 besser zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median. Der Kreis Unna beabsichtigt diesen Einmaleffekt 2022 durch eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in Höhe von 20 Millionen Euro an seine kreisangehörigen Kommunen zurückzugeben. Daher ist die bessere Positionierung 2020 voraussichtlich nicht dauerhaft. Der Kreis Unna zählt im Grunde, ohne den Einmaleffekt, weiter zu den 25 Prozent der Kreise mit der geringsten Eigenkapitalausstattung.

Die Idee, die Ausgleichsrücklage in konjunkturell schlechten und instabilen Zeiten in Anspruch zu nehmen, ist nachvollziehbar. Dennoch sollte sich der Kreis Unna einen Sockelbetrag bewahren, um damit jederzeit unerwartete Ergebnisverschlechterungen kompensieren zu können. Nach der Ergebnisplanung hätte sich der Kreis Ende 2025 noch einen Puffer durch die Ausgleichsrücklage von rund zehn Mio. Euro (zirka zwei Prozent vom Haushaltsvolumen) erhalten. Der Puffer durch die Ausgleichsrücklage ist auch wichtig, weil ansonsten auf die allgemeine Rücklage zurückgegriffen werden muss. Gemäß § 56b Abs.1 KrO in Verbindung mit § 76 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) würden sich dadurch Grenzen für den Kreis ergeben. Wenn der Kreis Unna in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren die allgemeine Rücklage um mehr als ein Zwanzigstel verringern würde, besteht die Pflicht zur Haushaltssicherung. Beim Kreis Unna liegt diese Grenze - bemessen am Stand der allgemeinen Rücklage 2025 - bei rund

0,82 Mio. Euro. Diese Situation sollte der Kreis Unna vermeiden, da dann nur noch ein sehr geringer Handlungsspielraum besteht.

Im Jahresabschluss 2020 und 2021 sind außerordentliche Erträge in Summe von 9,3 Mio. Euro enthalten. Dabei handelt es sich um die coronabedingten Haushaltsbelastungen, die der Kreis gemäß § 5 Abs. 5 des NKF-CIG ermittelt und in die Ergebnisrechnung eingestellt hat. Die Eigenkapitalquoten des Kreises Unna ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG ergeben im Vergleich zu den anderen Kreisen keine andere Positionierung. Auch für das Jahr 2022 rechnet der Kreis mit coronabedingten Schäden und veranschlagt nach der Vorgabe des NKF-CIG außerordentliche Erträge von 1,2 Mio. Euro. Gemäß § 6 Abs. 1 NKF-CUIG-E (Gesetzesentwurf) beginnt die Abschreibung der Bilanzierungshilfe im Jahr 2026. Der Gesetzesentwurf sieht ebenfalls vor, dass im Jahr 2025 für die Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 das einmalig auszuübende Recht besteht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Eine Entscheidung, wie verfahren werden soll, hat der Kreis Unna noch nicht getroffen. Aufgrund der geringen Eigenkapitalausstattung ist eine einmalige erfolgsneutrale Verrechnung für den Kreis Unna jedoch keine realistische Handlungsoption.

Um das Bild der Eigenkapitalsituation abzurunden, sollte das Eigenkapital des Kreises Unna auf Ebene der Gesamtabschlüsse in den Blick genommen werden. Da der Kreis ab 2019 die Befreiungsoption gewählt hat, bleibt als aktuellstes Jahr 2018. Während der Kernhaushalt mit einer Eigenkapitalquote 1 von 7,86 Prozent zwischen Minimum und 1. Viertelwert liegt, stellt die Gesamteigenkapitalquote 1 mit - 0,37 Prozent das Minimum in unserem Vergleich dar. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag hat sich zwar von rund 25 Mio. Euro in 2015 auf rund zwei Mio. Euro in 2018 reduziert, dennoch bleibt festzuhalten, dass die Eigenkapitalsituation aus Konzernsicht schlechter ist als im Kernhaushalt.

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.

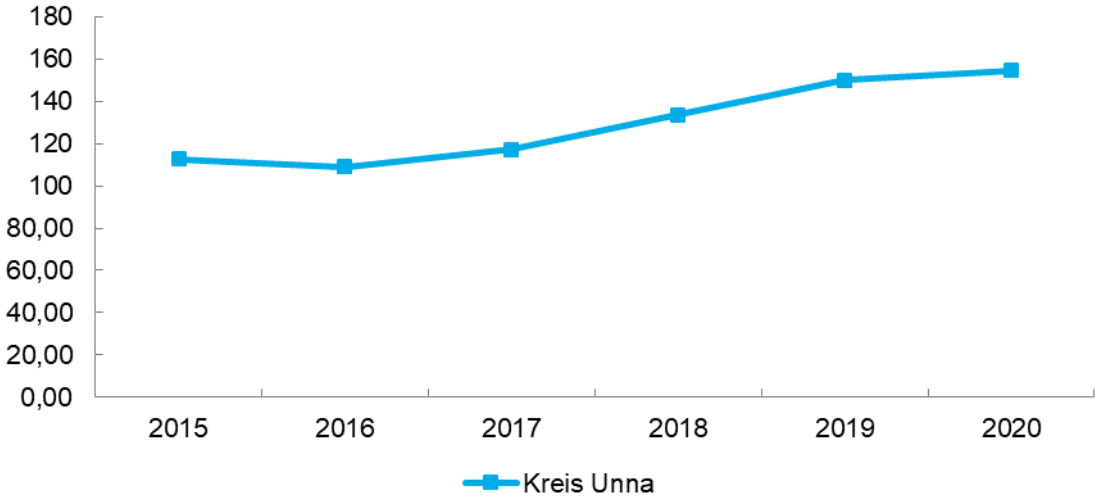
- Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises liegen über dem Median und werden in den kommenden Jahren voraussichtlich weiter steigen.

- Die Altersstruktur des Gebäude- und Straßenvermögens ist überwiegend ausgewogen. Bei den Gebäuden besteht ein zukünftiger, noch nicht eingeplanter, Investitionsbedarf vor allem bei den Förderschulen (durch zusätzlichen Platzbedarf und die Sanierung von Altbauten) und ihren Turnhallen, der Kreissporthalle I und dem Kreistierheim.

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

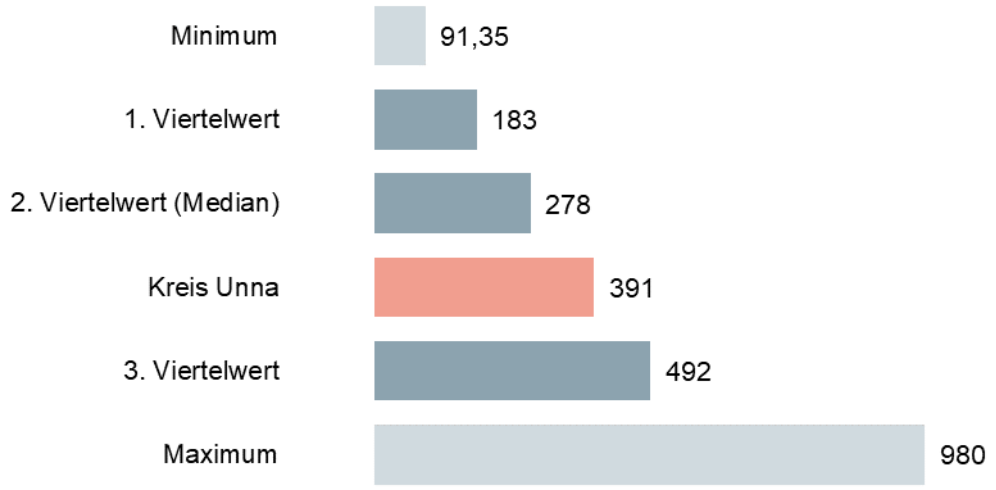
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Unna in Mio. Euro 2015 bis 2020



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des Kreis Unna verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die Berechnung steht in den Tabellen 8 und 9 im Anhang.

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.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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

Für die Verbindlichkeiten im Kernhaushalt ergibt sich ebenfalls eine Positionierung zwischen Median und 3. Viertelwert, wobei die Investitionskredite die größte Einzelposition darstellen:

Verbindlichkeiten Kernhaushalt 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Me-dian)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	264	91,24	147	171	346	492	31
Verbindlichkeiten ohne Programm Gute Schule 2020 je EW in Euro	227	76,48	112	155	318	464	31
Investitionskredite je EW in Euro	159	0,00	26,69	88,14	157	399	31
Liquiditätskredite je EW in Euro	0,15	0,00	0,08	4,99	15,28	189	31

Die Verbindlichkeiten sind beim Kreis Unna von 84 Mio. Euro in 2015 auf 107 Mio. Euro in 2021 (+ 23 Mio. Euro) gestiegen. Maßgeblich sind die Kredite für Investitionen und Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen (+ 6 Mio. Euro von 2015 bis 2021) und die erhaltenen Anzahlungen (+ 10 Mio. Euro von 2015 bis 2021). Sofern Zuwendungen noch nicht zweckentsprechend verwendet werden bzw. bewusst angespart werden, werden

sie unter den erhaltenen Anzahlungen ausgewiesen. Bei einer zweckentsprechenden und investiven Verwendung der erhaltenen Anzahlungen im Kernhaushalt erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Damit wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 zukünftig verbessert und zudem die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Den erhaltenen Anzahlungen von 19 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31.Dezember 2021 liquide Mittel von 23 Mio. Euro gegenüber. Somit kann der Kreis Unna die entsprechenden Investitionen aus diesen Finanzmitteln finanzieren.

1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen und Fördermittel finanziert. Kreise, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Kreisen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. 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	72	34	53
Schulen (Förderschulen, Berufskollegs)	62	30	51
Schulsporthallen (Förderschulen und Berufskollegs)	60	25	58
Feuerwehr	60	45	24
Sonstige Gebäude**	65	29	61
Straßen	47	26	45

*GND=Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer
**Gesundheitshaus, Ökologiestation, Haus Opherdicke, Kreistierheim

Die gpaNRW nimmt eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Ein Jahresabschluss soll jedoch u. a. ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage vermitteln. Daher ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein erster Hinweis, dass zukünftig höhere Investitionen anstehen.

In den Jahren 2015 bis 2020 lag die durchschnittliche Investitionsquote für das gesamte Anlagevermögen bei rund 156 Prozent (inklusive Finanzanlagen). Investitionsschwerpunkte waren der Bildungsbereich (Naturwissenschaftlich-Technisches Zentrum, Sanierung Freiherr-vom-Stein Berufskolleg, Neubau Turnhalle Freiherr-vom-Stein Berufskolleg, Neubau Kreissporthalle II) sowie Straßenbaumaßnahmen. Diese Entwicklung korreliert auch mit den gestiegenen Investitionskrediten.

Bei den Schulsporthallen der Förderschulen und den sonstigen Gebäuden zeichnet sich alleine aufgrund der fortgeschritten Anlagenabnutzungsgrade ein Reinvestitionsbedarf ab. Der Kreis Unna (Sachgebiet 60.3 Hochbaumaßnahmen an Dienstgebäuden) hat der gpaNRW eine Einschätzung des technischen Gebäudezustandes mitgeteilt. Mit dieser Einschätzung hat die gpaNRW den bilanziellen Anlagenabnutzungsgrad abgeglichen. Daraus lässt sich festhalten:

- Die Berufskollegs sind aufgrund umfangreicher Baumaßnahmen überwiegend in einem sehr guten Zustand. Das aktuelle integrierte Klimaschutzkonzept des Kreises Unna wird allerdings, auch an diese bereits sanierten Gebäude, neue Anforderungen stellen, die es zukünftig noch zu erfüllen gilt (Heizung, Beleuchtung usw.).

- Bei den Förderschulen schätzt der Kreis den Zustand der Gebäude selber als schlecht ein. Die jeweiligen Altbauten an allen Standorten haben einen hohen Anlagenabnutzungsgrad. Bei den Förderschulen besteht ein höherer Platzbedarf, dem der Kreis zukünftig begegnen will. Aus diesen Gründen wird die Karl-Brauckmann-Schule aktuell saniert und erweitert und die Jacob-Muth-Schule (Förderzentrum Unna) neu erbaut. Die Jacob-Muth-Schule soll Anfang 2023 eröffnet werden. Ein dritter Förderschulstandort als Teilstandort der Friedrich von Bodelschwingh Schule soll in Lünen neu gebaut werden. Das Projekt ist bereits beschlossen und befindet sich aktuell in der Projektierung. Entsprechende Baukosten sind noch nicht im Haushaltsplan berücksichtigt. Für den bereits bestehenden Standort der Friedrich von Bodelschwingh Schule wird aktuell geprüft, ob eine Bestandssanierung erfolgt oder ein neuer Standort errichtet werden muss.

- Bei den Schulsporthallen für die Förderschulen ist der Anlagenabnutzungsgrad hoch. Die Turnhalle am Hansa Berufskolleg wird als Ausweichhalle genutzt, soll aber mittelfristig abgerissen werden. Das Hansa Berufskolleg nutzt die neu erbaute Kreissporthalle II mit, die 2019 fertiggestellt wurde. Die Kreissporthalle I ist sanierungsbedürftig. Entsprechende Mittel sind bereits eingestellt. Die Dreifachsporthalle in Lünen wurde in 2021 vollständig saniert und ist beim Anlagenabnutzungsgrad 2020 noch nicht verbessernd berücksichtigt.

- Bei den Verwaltungsgebäuden ist das Kreishaus das größte Gebäude. Hier deutet der Anlagenabnutzungsgrad auf zukünftigen Investitionsbedarf hin. Nach Informationen des Kreises befindet sich das Kreishaus jedoch in einem besseren Zustand als der Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt.

- Bei den sonstigen Gebäuden sticht das Tierheim heraus, welches vollständig abgeschrieben ist. Hier finden aktuell Gespräche zur Sanierung bzw. dem Neubau mit den kreisangehörigen Kommunen statt.

Die Schwerpunkte der Investitionstätigkeit (laut Haushalt 2022) bei den Gebäuden liegt weiterhin im Bereich Bildung. Die größten Maßnahmen in diesem Bereich sind:

- Neubau Förderzentrum Unna (im Bildungscampus Unna): Reste 2,73 Mio. Euro,
- Schwimmbad Fr.-v. Bodelschwingh-Schule: 1,00 Mio. Euro,
- Sanierung der Kreissporthalle 1: 1,00 Mio. Euro,
- Umbau Ökologiestation, Bergkamen: 1,20 Mio. Euro,
- Baumaßnahme an der Karl-Brauckmann-Schule: 10,5 Mio. Euro.

Für die Jahre 2023 bis 2025 sind keine weiteren neuen Maßnahmen geplant, es werden nur die Maßnahmen eingeplant, die bereits begonnen wurden. Dennoch überschreiten die Ansätze für Hochbaumaßnamen von 2022 bis 2024 die Abschreibungen deutlich, es wird weiter werterhaltend investiert. Bei den Maßnahmen besteht das Risiko weiterer Baukostensteigerungen und Terminschwierigkeiten aufgrund von Engpässen in der Baubranche.

Zusammenfassend lässt sich für die Gebäude festhalten, dass kein umfassender und durchgängiger Investitionsstau zu konstatieren ist. Die Altersstruktur ist insgesamt ausgewogen. Dennoch werden im Wesentlichen die Förderschulen inklusive ihrer Turnhallen, das Kreistierheim, die Kreissporthalle I sowie die Anforderungen an die Bestandsimmobilien aus dem integrierten Klimaschutzkonzept zukünftig voraussichtlich zu einem weiteren, noch nicht eingeplanten Investitionsbedarf führen.

Mit 45 Prozent ergibt sich beim Straßenvermögen ein guter Anlagenabnutzungsgrad, der keinen Hinweis auf eine Überalterung gibt. Dies ist das Ergebnis des Kreisstraßenprogrammes 2018 bis 2023. Resultierend aus der vorletzten Befahrung der Kreisstraßen in 2016, mit dem Ergebnis eines dringenden Handlungsbedarfes, wurde das Kreisstraßenbauprogramm ins Leben gerufen. Ziel war, zunächst für fünf Jahre, dem Werteverzehr strukturiert entgegensteuern. Die vom Kreis für das Jahr 2022 geplanten Investitionen in die Straßen überschreiten den aktuellen Werteverzehr um das Dreifache. Für die Jahre 2023 bis 2025 sind keine weiteren Investitionen im Haushaltsplan 2022 eingeplant, da für diesen Zeitraum der Bedarf noch nicht ermittelt wurde. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, wird im Teilbericht „Verkehrsflächen“ detaillierter betrachtet.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzrechnung Kreis Unna in Mio. Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-8,52	8,67	9,14	8,46
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-34,22	10,74	-5,38	7,59
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	**-42,74**	**19,42**	**3,76**	**16,05**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	35,87	-14,42	1,21	-11,31
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-6,87**	**4,99**	**4,97**	**4,75**
Liquide Mittel*	**30,38**	**35,37**	**40,35**	**45,09**
Liquide Mittel**	**16,13**	**21,12**	**26,09**	**30,84**

* Liquide Mittel gemäß Haushaltsplan 2022; Prognose der liquiden Mittel lag zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung bei für Ende 2021 bei rund 37 Mio. Euro
** Liquide Mittel gemäß Entwurf Jahresabschluss 2021 belaufen sich auf 23 Mio. Euro. Dieser Betrag wurde mit den Daten aus dem Haushalt 2022 fortgeschrieben.

Der Kreis Unna plant bis auf 2022 im gesamten Betrachtungszeitraum mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Mit den positiven Salden ist der Kreis in der Lage, die Investitionskredite zu reduzieren. Die Selbstfinanzierungskraft des Kreises stellt sich ab 2023 positiv dar.

Der Kreis Unna plant mit dem Haushalt 2022 Investitionsauszahlungen von rund 79 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der investiven Ermächtigungsübertragungen von 2021 nach 2022 in Höhe von rund 35 Mio. Euro ergeben sich Investitionsauszahlungen von insgesamt 114 Mio. Euro für 2022. Damit bewegt sich der Kreis Unna über dem Mittelwert der Vorjahre (Zeitraum 2018 bis 2021: 87 Mio. Euro Investitionsauszahlungen). In den Jahren 2023 bis 2025 nehmen die geplanten Baumaßnahmen bis auf 0,2 Mio. Euro in 2025 ab.

Zur Finanzierung seiner investiven Auszahlungen plant der Kreis Unna neben Zuwendungen und Zuschüssen Dritter und den Einsatz eigener liquider Mittel die Aufnahme von Investitionskrediten. Der Investitionskreditbestand erhöht sich von rund 60 Mio. Euro Ende 2021 auf etwa 71 Mio. Euro in der Planung. In der Kreditbedarfsplanung für 2022 ist der Kreis Unna noch von investiven Ermächtigungsübertragungen von 10,5 Mio. Euro ausgegangen. Tatsächlich mussten jedoch rund 35 Mio. Euro übertragen werden (nähere Informationen finden sich Kapitel Ermächtigungsübertragungen). Somit ist, auch unter Berücksichtigung eines geringeren Bestandes an liquiden Mittel Ende 2021 (Anfangsbestand 2022) als ursprünglich geplant, mit einem höheren Kreditbedarf zu rechnen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

- Informationen zur Haushaltssituation,

- Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung,
- Ermächtigungsübertragungen und
- Fördermittelmanagement.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

➔ **Feststellung**
Die Verwaltungsführung und der Kreistag des Kreis Unna sind unterjährig durch Budgetberichte über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert und damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

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

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

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

Der **Kreis Unna** hält die gesetzliche Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung nahezu ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres. Der Kreistag beschließt regelmäßig noch im Dezember die Haushaltssatzung und zeigt diese ebenfalls noch im Dezember bei der Aufsichtsbehörde an. Der Kreis Unna verfügt somit zu Beginn des Haushaltsjahres über alle notwendigen Informationen zur Haushaltssituation.

Die Zuleitung des aufgestellten Jahresabschlusses erfolgt seit 2019 im Mai/Juni des Folgejahres und damit nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist (bis zum 31. März des Folgejahres). Durch die Aufstellung des Jahresabschlusses vor dem Sommer liegen dem Kreis jedoch zumindest vor der Haushaltsplanung die Ergebnisse des Vorvorjahres vor und können bei der Planung bereits berücksichtigt werden. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt dann fristgerecht (bis zum 31.12. des Folgejahres).

Der Kreis Unna hat von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch gemacht und für die Jahre 2019, 2020 und 2021 jeweils keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Ab 2019 ist dann jedoch als „Ersatz“ für den Gesamtabschluss der Beteiligungsbericht weiter zu erstellen. Die jährliche Berichterstattung an den Kreistag durch den Beteiligungsbericht erfolgt regelmäßig fristgerecht spätestens bis zum Ende des Folgejahres. Über den Beteiligungsbericht

ist ab 2019 ein gesonderter Beschluss des Kreistages in öffentlicher Sitzung herbeizuführen, dies ist ebenfalls für 2019 und 2020 erfolgt.

Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Kreis Unna über entsprechende Budgetberichte. Diese werden jeweils zum 31.05. und 30.09. eines Jahres erstellt. Der Kreis Unna hat zehn Budgets mit dezentraler Budgetverantwortung gebildet. Die Budgetverantwortlichen berichten zu den beiden Stichtagen über die unterjährige Entwicklung ihrer Budgets an den Steuerungsdienst (Fachdienst 10) im Dezernat I. Der Steuerungsdienst analysiert die gemeldeten Daten und erstellt den Budgetbericht. Darin enthalten sind für jedes Budget Abweichungen im Ergebnis- und Finanzplan, prognostiziert auf das Ende des Haushaltsjahres mit entsprechenden Erläuterungen. Positiv hervorzuheben ist, dass auch die Kennzahlen zur wirkungsorientierten Steuerung in den Budgetberichten überwacht werden. Sofern Fehlentwicklungen identifiziert werden, leitet der Steuerungsdienst mit den Budgeteinheiten Maßnahmen zur Gegensteuerung ein. Die Budgetberichte werden verwaltungsintern mit dem Kreiskämmerer besprochen und allen Dezernenten zur Kenntnis übermittelt. Die Berichte werden dann dem Kreistag, als entscheidendes politisches Gremium, zur Kenntnis gegeben. Damit hat der Kreis Unna alle Voraussetzungen für die Verwaltung und die politischen Entscheidungsträger geschaffen, um rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Haushaltsziele gefährdet sind. Komplettiert werden könnten die Berichte zudem mit Aussagen und Erläuterungen zum aktuellen Stand der Kredite sowie der Liquidität.

- **Empfehlung**
  Die gpaNRW empfiehlt, die Budgetberichte um den Stand der Investitionskredite und die Entwicklung der eigenen liquiden Mittel zu ergänzen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Der Kreis Unna konnte zumindest teilweise steigendende Aufwendungen kompensieren, ohne kontinuierlich die allgemeine Kreisumlage zu erhöhen. Ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen gelingt dies dem Kreis zukünftig nicht. Mittelfristig wird die Kreisumlage voraussichtlich wieder ansteigen.

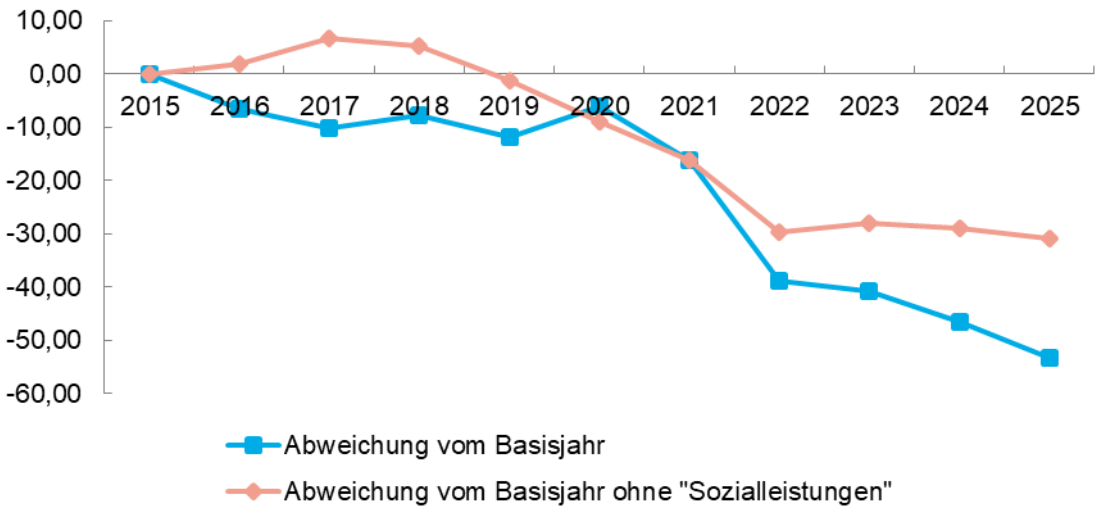
Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang 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. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreis Unna 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 im Anhang dieses Teilberichtes enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Unna in Mio. Euro 2015 bis 2025



* 2016 bis 2021: Ist-Jahre, ab 2022: Plan-Jahre

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

Ohne die Sozialleistungen (roter Graph) hat sich das bereinigte Jahresergebnis von 2015 bis 2017 verbessert. Ab 2018 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis wieder. Verschiedene Sachverhalte haben das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen, teilweise gegenläufig, wesentlich beeinflusst:

- In den Jahren ab 2016 macht sich insbesondere die vorübergehende vollständige Verlustübernahme der Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbH (VKU) durch die Verwaltungs- und Beteiligungsgesellschaft Kreis Unna mbH (VBU) bemerkbar. Ab 2020 steigen die Verlustausgleiche wieder.
- Das Personalbudget ist im Ist-Ergebnis von 2017 bis 2020 gestiegen. 2021 ist die Ergebnisbelastung seit 2017 erstmals durch eine niedrigere Besetzungsquote zurückgegangen. Im Planungszeitraum steigt das Personalbudget dann wieder deutlich.

- Insbesondere 2018 und 2019 führten höhere Verwarnungs- und Bußgelder durch Fremdanzeigen der der Polizei durch Geschwindigkeitskontrollen auf Autobahnen (z. B. Bundesautobahn A 2 im Bereich der Städte Kamen und Lünen) zu Ergebnisverbesserungen.

- Zudem spielten in den Jahren 2015 bis 2021 Forderungswertberichtigen, der Verlustausgleich für die Wirtschaftsförderung für den Kreis Unna mbH, Verkaufserlöse durch Altpapier sowie niedrigere Zinsaufwendungen eine Rolle für das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen.

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse mit den Sozialleistungen[8] (blauer Graph) bleibt in den Jahren 2016 bis 2020 auf einem stabilen Niveau. Der Kreis Unna konnte zumindest teilweise steigendende Aufwendungen kompensieren, ohne jährlich die allgemeine Kreisumlage zu erhöhen. Zum einen liegt das an den oben beschriebenen Sachverhalten. Zum anderen liegt dies aber auch an rückläufigen Sozialleistungen in den Jahren 2017 bis 2020. Von 2021 bis 2025 steigt der Saldo aus den Sozialleistungen dann von 212 Mio. Euro um rund 23 Mio. Euro auf 235 Mio. Euro an.

Die Rahmenbedingungen haben sich durch die multiplen Krisenszenarien aktuell verschlechtert. Dies erhöht auch auf den Kreis Unna den Druck, noch wirtschaftlicher und effizienter zu haushalten. Aktuell ist das Thema Konsolidierung beim Kreis Unna kein zentrales Thema mit konkreten Maßnahmen (mit Ausnahme des Fachbereiches „Familie und Jugend“). Eine Möglichkeit, neue Ideen kontinuierlich herauszuarbeiten, wäre z.B. ein Arbeitskreis/eine Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung/Haushalt, bestehend aus Verwaltung und Teilnehmern der Fraktionen.

Das Defizit aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wird durch die Erträge aus der Jugendamtsumlage weitestgehend kompensiert. Die Jugendamtsumlage steigt seit 2015 im Gegensatz zur allgemeinen Kreisumlage überproportional. Eine wesentliche Rolle spielt hier die Ausweitung der Plätze in der Kindertagesbetreuung aufgrund des gültigen Rechtsanspruches. Um einen Überblick über alle Optimierungsmöglichkeiten im Fachbereich 51 „Familie und Jugend“ zu gewinnen, hat der Jugendhilfeausschuss dem Landrat Anfang 2021 empfohlen, eine Organisationsuntersuchung des Fachbereichs durchführen zu lassen. Dies ist zwischenzeitlich erfolgt. Weitere Informationen hierzu finden sich im Teilbericht Hilfen zur Erziehung.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Der Kreis Unna hat seine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22. Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung geregelt.

→ **Feststellung**
Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Unna deutlich. 2021 sind die Ermächtigungsübertragungen sogar höher als der Haushaltsansatz. Der Kreis nimmt die Auszahlungsermächtigungen seit 2018 nur in sehr geringem Umfang in Anspruch.

[8] 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

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 Unna hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen mit einer Dienstanweisung vom 07. März 2013 geregelt. Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen werden ausgeschlossen. Ermächtigungen für investive Auszahlungen können unter Beachtung der sachlichen Bindung der Haushaltsansätze übertragen werden.

Entsprechend ihrer Dienstanweisung hat der Kreis Unna in keinem Jahr konsumtive Ermächtigungen übertragen. Er hat die Ansätze jährlich neu veranschlagt. Neben dem Kreis Unna veranschlagen sieben weitere Kreise keine Ermächtigungen für die ordentlichen Aufwendungen im Jahr 2020.

Investive Auszahlungen Kreis Unna in Mio. Euro 2015 bis 2021

Grund- und Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	11,19	9,31	15,63	44,70	29,15	32,07	29,94
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	6,92	7,01	7,69	9,60	16,75	27,27	36,66
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**61,86**	**75,23**	**49,18**	**21,47**	**57,47**	**85,03**	**122**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	18,11	16,32	23,32	54,30	45,90	59,34	66,60
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**38,22**	**42,93**	**32,97**	**17,67**	**36,50**	**45,95**	**55,05**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	11,06	9,82	16,78	31,76	12,96	17,30	24,78
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**61,06**	**60,14**	**71,98**	**58,49**	**28,23**	**29,15**	**37,21**

Die investiven Ermächtigungsübertragungen nehmen jährlich zu. 2020 sind sie sogar höher als der eigentliche Haushaltsansatz.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	69,06	0,00	33,70	64,15	113	292	31
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	29,15	18,93	34,44	41,60	53,21	110	31

Die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner des Kreises positionieren sich leicht überdurchschnittlich. In welchem Verhältnis der fortgeschriebene Ansatz zum Ist-Ergebnis steht, zeigt der Grad der Inanspruchnahme. Ein niedriger Grad der Inanspruchnahme kann ein Hinweis dafür sein, dass der Plan-Ansatz sowie die Ermächtigungsübertragungen nicht angemessen im Haushaltsjahr umgesetzt werden konnten. Der Kreis Unna nimmt 2020 nur noch 29,15 Prozent der fortgeschriebenen Haushaltsansätze in Anspruch und gehört damit zu den 25 Prozent der Kreise mit der geringsten Inanspruchnahme. 2021 verbessert sich die Inanspruchnahme auf 37,21 Prozent.

Die Gründe, die dazu führen, dass der Kreis Unna die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. Das ist bei anderen Kreisen und Kommunen nicht anders. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Diese potenzieren sich beim Kreis Unna zusätzlich noch durch ein höheres Investitionsvolumen seit 2018. Einzug in die Finanzplanung erhalten gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW nur die Investitionen, bei denen unter anderem die Gesamtkosten sowie die Zeitplanung vorliegt. Dadurch soll gewährleistet sein, dass der Finanzplan die realistische Umsetzung widerspiegelt. Nach Information des Kreis Unna lagen alle erforderlichen Unterlagen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO für die Finanzplanung vor. Dennoch sollte der Kreis die beschriebene Situation und den Vergleich mit den anderen Kreisen noch einmal zum Anlass nehmen, seine Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen. Die Problematik ist dem Kreis bekannt, wurde jedoch aufgrund der Priorität anderer Projekte noch nicht angegangen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte seine Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen. Es sollte möglichst realistisch bzw. möglichst korrespondierend zur späteren Umsetzung geplant werden.

Der Kreis Unna ist in seiner Berechnung zum Kreditbedarf 2022 davon ausgegangen, dass rund 10,5 Mio. Euro Ermächtigungsübertragungen zu finanzieren sind. Tatsächlich waren es jedoch rund 35 Mio. Euro. Nach § 86 Abs. 2 GO NRW gilt die Kreditermächtigung aus 2021 bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres (und, wenn die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr nicht rechtzeitig öffentlich bekannt gemacht wird, bis zum Erlass dieser Haushaltssatzung). 2021 musste die Kreditermächtigung nicht in Anspruch genommen werden. Daher ergibt sich kein Risiko für das Haushaltsjahr 2022. Dennoch sollte die Höhe der Ermächtigungsübertragungen zur Haushaltseinbringung exakter geschätzt werden.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**
Der Kreis Unna hat strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise bisher nicht schriftlich in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixiert. Einen zentralen Überblick über mögliche Förderungen sowie über förderfähige Maßnahmen der eigenen Verwaltung hat der Kreis nicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.

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

Der **Kreis Unna** hat bislang keine verschriftlichten strategischen Vorgaben getroffen, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. In der praktischen Arbeit wird jedoch versucht, für anstehenden Investitionen Fördermittel zu akquirieren. Verschriftliche strategische Vorgaben räumen der Fördermittelakquise nochmals eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte als Regel zur Etatbewirtschaftung festlegen, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und die Prüfung kurz zu dokumentieren ist.

Die Fördermittelakquise und – bewirtschaftung erfolgt beim Kreis Unna dezentral in den Fachbereichen. Nach Auskunft der Kämmerei werden in der Praxis aber alle Maßnahmen eng durch die die Finanzwirtschaft und das Controlling begleitet.

Eine Dienstanweisung, ein Work-Flow oder eine Prozessbeschreibung zur Fördermittelakquise und –bewirtschaftung würde auf operativer Ebene helfen, Klarheit und Verbindlichkeit in die Abläufe zu bringen. Dies ist insbesondere beim Wechsel von Mitarbeitenden hilfreich. Ein standardisiertes Vorgehen vermeidet zudem zum Beispiel, dass Förderanträge abgelehnt werden, weil Projektaufträge bereits vor Antragsbewilligung vergeben wurden.

Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation,

- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen,
- notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -diensten (z. B. Finanzen),
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden,
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Ein Gesamtüberblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt dem Kreis bislang. Ein zentraler Überblick hat den Vorteil, dass an zentraler Stelle die Vielzahl unterschiedlicher Förderprogramme und die eigenen förderfähigen Maßnahmen zusammengeführt werden können. Hierdurch lassen sich Fördermaßnahmen in der Verwaltung besser koordinieren, abstimmen und ggf. kombinieren.

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

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

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

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

Der **Kreis Unna** bewirtschaftet seine Fördermittel dezentral in den Fachbereichen. Die Sachbearbeiter sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Konkrete einheitliche und verbindliche Regelungen gibt es nicht (siehe Empfehlung zur Dienstanweisung, Work-Flow, Prozessbeschreibung). Der Kreis hat bisher keine zentrale Datei oder Datenbank, in der er die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

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

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,

- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise und
- Zweckbindungsfristen.

Ein standardisiertes Berichtswesen zur Abwicklung der Fördermaßnahmen hat der Kreis Unna bislang nicht etabliert. Der Bericht könnte über Probleme informieren, die bei Projektumsetzung entstehen. Dies können z. B. nicht eingehaltene Fristen oder wesentliche Planabweichungen bei der Projektumsetzung sein. Auf dieser Basis könnte der Kreis dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

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

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Verwaltungsführung und der Kreistag des Kreis Unna sind unterjährig durch Budgetberichte über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert und damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.	67	E1	Die gpaNRW empfiehlt, die Budgetberichte um den Stand der Investitionskredite und die Entwicklung der eigenen liquiden Mittel zu ergänzen.	68
F2	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Unna deutlich. 2021 sind die Ermächtigungsübertragungen sogar höher als der Haushaltsansatz. Der Kreis nimmt die Auszahlungsermächtigungen seit 2018 nur in sehr geringem Umfang in Anspruch.	70	E2	Der Kreis Unna sollte seine Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen. Es sollte möglichst realistisch bzw. möglichst korrespondierend zur späteren Umsetzung geplant werden.	72
F3	Der Kreis Unna hat strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise bisher nicht schriftlich in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixiert. Einen zentralen Überblick über mögliche Förderungen sowie über förderfähige Maßnahmen der eigenen Verwaltung hat der Kreis nicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	73	E3.1	Der Kreis Unna sollte als Regel zur Etatbewirtschaftung festlegen, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind und die Prüfung kurz zu dokumentieren ist.	73
			E3.2	Der Kreis Unna sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.	74
F4	Der Kreis Unna hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	74	E4.1	Der Kreis Unna sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.	74
			E4.2	Der Kreis sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	75

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	103	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	13,06	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	34,43	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	19,19	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,89	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	43,73	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	178	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	102	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	129	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	9,55	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,38	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	51,88	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	13,32	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	17,19	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,07	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	48,73	47,18	53,55	59,13	68,19	76,08	31

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

Tabelle 3: Umlagebedarfe Kreis Unna in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	245	249	253	244	246	239	244
Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	+0,00	+0,00	+0,00	+0,00	+0,00	+0,00	+0,00
Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	**245**	**249**	**253**	**244**	**246**	**239**	**244**
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	21,40	24,20	24,53	30,82	33,21	34,87	39,86
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	-0,89	-1,04	-1,16	-1,57	-1,32	-1,63	-1,97
Landschaftsumlage in Mio. Euro	-90,14	-96,08	-103	-102	-101	-106	-110
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro*	**175**	**176**	**173**	**171**	**177**	**166**	**172**
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	449	446	440	435	448	420	438

* bei den Summen kann es zu Rundungsdifferenzen kommen

Tabelle 4: Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen Kreis Unna in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	245	249	253	244	246	239	244
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	21,40	24,20	24,53	30,82	33,21	34,87	39,86
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	-0,89	-1,04	-1,16	-1,57	-1,32	-1,63	-1,97
Landschaftsumlage in Mio. Euro	-90,14	-96,08	-103	-102	-101	-106	-110
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-123	-125	-127	-123	-123	-104	-102
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro*	**53,14**	**51,15**	**46,19**	**47,80**	**54,16**	**62,02**	**70,01**
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro	136	129	117	121	137	157	178

* bei den Summen kann es zu Rundungsdifferenzen kommen

Tabelle 5: Eigenkapital Kreis Unna in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	12,97	21,60	24,96	35,28	43,24	64,48	63,35
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	**12,97**	**21,60**	**24,96**	**35,28**	**43,24**	**64,48**	**63,35**
Sonderposten für Zuwendungen	117	114	111	110	108	106	103
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2*	**130**	**136**	**136**	**145**	**151**	**170**	**167**
Bilanzsumme	**392**	**400**	**413**	**449**	**462**	**494**	**504**

* bei den Summen kann es zu Rundungsdifferenzen kommen

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Unna 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	66,06	60,63	67,45	89,66
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3,00	6,00	2,68	0,50
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	19,03	18,03	17,00	15,95
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	11,16	8,01	8,80	7,69
Sonstige Verbindlichkeiten	4,82	9,33	11,96	11,10
Erhaltene Anzahlungen	8,49	7,17	9,33	8,59
Gesamtverbindlichkeiten*	**113**	**109**	**117**	**134**

* bei den Summen kann es zu Rundungsdifferenzen kommen

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Unna in Mio. Euro 2019 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	101,98	104,12
+ Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	57,13	58,34
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0
- Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,69	1,02
- Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0
- Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0
- Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0
- Ausleihungen an Sondervermögen	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
- Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,03	0,21
- Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0
- Wesentliche zu eliminierende Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen untereinander	8,29	6,73
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	**150,08**	**154,50**

* Verwaltungs- u. Beteiligungsgesellschaft Kreis Unna mbH, Gemeinnützige Gesellschaft für Suchthilfe Kreis Unna mbH, Gesellschaft für Wertstoff- und Abfallwirtschaft Kreis Unna mbH, AVA Abfallvermeidungsagentur GmbH, Auftragsgesellschaft für Abfallentsorgung Kreis Unna mbH, Bioenergie Kreis Unna GmbH, GWA REsource Fröndenberg GmbH

Tabelle 8: Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Unna in Mio. Euro 2015 bis 2025*

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	**6,51**	**8,89**	**3,80**	**10,56**	**8,02**	**21,19**	**-1,09**	**-20,00**	**-5,50**	**-5,50**	**-5,50**
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	-21,40	-24,20	-24,53	-30,82	-33,21	-34,87	-39,86	-42,56	-41,37	-43,23	-45,27
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	-252	-258	-256	-255	-254	-260	-243	-242	-260	-264	-268
Sonderumlage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	0,89	1,04	1,16	1,57	1,32	1,63	1,97	0,00	0,00	0,00	0,00
Saldo Standardbereinigung in Mio. Euro	**-273**	**-281**	**-280**	**-284**	**-285**	**-293**	**-281**	**-285**	**-301**	**-307**	**-314**
Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis - Wirkung kommunale Haushaltssteuerung in Mio. Euro	**-266**	**-273**	**-276**	**-274**	**-277**	**-272**	**-282**	**-305**	**-307**	**-313**	**-319**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	123	125	127	123	123	104	102	107	109	112	114
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe in Mio. Euro	15,68	16,10	17,23	19,86	22,80	22,13	26,67	28,03	27,70	27,98	28,37
Jugendamtsumlage in Mio. Euro	-16,23	-16,72	-18,03	-20,58	-23,67	-22,71	-26,50	-28,39	-28,97	-29,55	-30,14

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Landschaftsumlage in Mio. Euro	90,14	96,08	103	102	101	106	110	115	117	120	122
Saldo aus Sozialleistungen in Mio. Euro	**212**	**221**	**229**	**225**	**223**	**209**	**212**	**221**	**225**	**230**	**235**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	**-53,69**	**-51,77**	**-47,00**	**-48,51**	**-55,03**	**-62,60**	**-69,84**	**-83,45**	**-81,60**	**-82,75**	**-84,48**
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	-6,59	-10,06	-7,68	-11,88	-6,03	-16,10	-38,89	-40,79	-46,60	-53,27
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	0,00	1,92	6,69	5,18	-1,34	-8,91	-16,15	-29,76	-27,91	-29,05	-30,79

* Ist-Werte bis 2021, ab 2022 Plan-Daten

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Unna 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 Unna hat frühzeitig den ersten Projektschritt zur Einführung eines TCMS, die Bestandsanalyse, begonnen. Der Kreis hat das Projekt nach Beginn in 2018 zunächst unterbrochen. Die Fortführung hat sich insgesamt stark verzögert. Der Kreis plant, die Einführung eines TCMS bis Ende 2023 abzuschließen. Dazu sollte er notwendige Strukturen und Funktionen kurzfristig festlegen. Dies schafft die Basis, um die Prozesse zum TCMS etablieren und schließlich das Projekt voranbringen zu können.

Der Kreis sollte schließlich Arbeitsprozesse zum TCMS sorgfältig aufbauen und in die Praxis einbinden. Von besonderer Bedeutung sind an dieser Stelle ein regelmäßiges Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation. Alle Festlegungen zum TCMS sollte der Kreis in einer Dienstanweisung verankern. Ein Schulungskonzept sollte festgeschrieben werden und der Prozessablauf zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sollte skizziert werden.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Unna im September 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. Das 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 Unna 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 Unna 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 Unna bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Unna gehören der BgA Bistro Unna, der BgA Feinstaubplaketten und der BgA Vermessung.

Ab dem 01. Januar 2024 muss der Kreis Unna die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Kreis Unna 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 Zeit- und Projektplanung des Kreises Unna sieht die Einrichtung eines TCMS bis Ende 2023 vor.

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.

Das Projekt zur Einrichtung eines TCMS ist beim **Kreis Unna** durch die am Projekt Beteiligten geplant worden. Die Planung erfolgte durch mündliche Abstimmungen zu den anstehenden Aufgaben. Diese wurden zu folgenden Aufgabenbereichen getroffen:

- Bestandsanalyse/ Umsetzungen zum § 2b UStG und
- Erstellung einer Dienstanweisung/eines Handbuchs.

Der Kreis beabsichtigt, die Projektaufgaben Ende 2023 abzuschließen.

Der Kreis hat mit der Bestandsanalyse 2018 begonnen. Einige Arbeiten zur Bestandsanalyse stehen noch aus. Weitere Arbeiten zur Einrichtung eines TCMS sind derzeit noch nicht erfolgt. Die Projektaufgaben musste der Kreis aufgrund von verschiedenen, unvorhersehbaren Ereignissen, wie beispielsweise der Corona-Pandemie, mehrfach verschieben. Durch die Verschiebungen ergibt sich nun Handlungsbedarf. Der Kreis hat den Handlungsbedarf erkannt.

Die gpaNRW hat hierzu empfohlen, dass der Kreis Unna seine mündlichen Abstimmungen in einer schriftlichen Zeit- und Projektplanung dokumentieren sollte. Weiterhin hat die gpaNRW empfohlen, dass personengenaue Zuständigkeiten für jeden Projektabschnitt in die Planung aufgenommen werden sollten. Im Zeitpunkt der Berichtsabstimmung, im Dezember 2022, hat der Kreis Unna bereits begonnen diese Empfehlung umzusetzen. Er hat einen Entwurf einer detaillierten Maßnahmen- und Zeitplanung zur Einführung eines TCMS vorgelegt.

Die mündliche Abstimmung zu den Projektaufgaben ist bisher den am Projekt Beteiligten bekannt. Teile der Abstimmung sind an den Verwaltungsvorstand kommuniziert worden.

Diesbezüglich hat die gpaNRW empfohlen, dass der Kreis dem Verwaltungsvorstand einen schriftlichen Zeit- und Projektplan zur Einrichtung des TCMS bekannt machen sollte.

Auch diese Empfehlung wird der Kreis nach eigener Aussage umsetzen. Dazu will der Kreis den schriftlichen Maßnahmen- und Zeitplan zur Einführung eines TCMS durch den Landrat und Kämmerer beschließen lassen.

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

→ Der Kreis Unna plant die Einführung eines Handbuchs zum TCMS.

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 Unna** plant die Erstellung und Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. In der Dienstanweisung will der Kreis die Aufgaben und Zuständigkeiten zum TCMS regeln. Sie soll in Form eines Handbuchs ausgestaltet werden und der bereits erlassenen Dienstanweisung nach § 32 KomHVO NRW für die Finanzbuchhaltung und zur Rechnungslegung des Kreises Unna als Anlage beigefügt werden.

Hierzu hat die gpaNRW empfohlen, zeitnah eine Dienstanweisung zu erlassen, welche die Grundlage für die Einbindung der Regelungen in die Praxis schafft. Es ist empfohlen worden, die o.g. Anforderungen an eine Dienstanweisung zum TCMS zu berücksichtigen. Mit der Umsetzung dieser Empfehlung hat der Kreis Unna nach eigener Aussage bereits begonnen.

Derzeit übernimmt insbesondere die Steuersachbearbeitung Aufgaben zur Einrichtung eines TCMS. Sie führt die Bestandsanalyse zur Ermittlung umsatzsteuerrelevanter Sachverhalte durch und ist Ansprechpartnerin für steuerrechtliche Fragen der Beschäftigten der Kreisverwaltung. Die Stelle ist in der Organisationseinheit Steuerungsdienst angesiedelt. Die Vertretung ist geregelt.

Die Schnittstellenaufgaben zwischen der Organisationseinheit Steuerungsdienst bzw. der Steuersachbearbeitung und den übrigen Organisationseinheiten sind noch nicht schriftlich geregelt. Es sind derzeit Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den einzelnen Organisationseinheiten für Schnittstellenaufgaben mündlich bestimmt worden. Der Kreis plant, aufgabenbezogene und organisatorische Verantwortlichkeiten im Handbuch zum TCMS verbindlich zu regeln.

Die mit Aufgaben zum TCMS betraute Beschäftigte des Kreises bringt durch Fortbildungen Qualifikationen im Steuerrecht mit. Bei schwierigen steuerrechtlichen Beurteilungen oder Fragestellungen zieht der Kreis externe Hilfe durch eine Steuerberatungsgesellschaft hinzu.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

→ **Feststellung**
Der Kreis Unna hat die Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Eine Risikoanalyse ist nicht erfolgt.

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 Unna** hat 2018 mit der erstmaligen Bestandsanalyse begonnen. Sie ist nunmehr fast abgeschlossen. Einige Organisationseinheiten sind noch nicht in die Analyse einbezogen worden.

Die Analyse ist in folgenden Schritten erfolgt:

- Durch ein Haushaltsscreening sind die Erträge der Organisationseinheiten ermittelt worden.
- Zusätzlich erfolgten Abfragen zu steuerlichen Sachverhalten bei den Organisationseinheiten. Die Organisationseinheiten wurden aufgefordert, sämtliche Verträge zur Verfügung zu stellen.
- Auftaktgespräche sind mit den einzelnen Organisationseinheiten geführt worden. In den Gesprächen sind die Leitungen der Organisationseinheiten und die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Personen zur Bestandsanalyse informiert worden. Die Erträge der Organisationseinheiten sind erörtert worden.
- Die Erträge und Sachverhalte wurden durch die Steuersachbearbeitung steuerrechtlich gewürdigt. Schwierige Sachverhalte werden zur steuerrechtlichen Würdigung an eine Steuerberatungsgesellschaft übergeben.
- Die Erkenntnisse sind in einer Excel-Tabelle dokumentiert worden.

Eine Überprüfung sämtlicher Verträge des Kreises ist im Rahmen der Bestandsanalyse nicht erfolgt. Grund ist eine unvollständige Übersendung der Verträge durch die Organisationseinheiten. Nur durch die Prüfung sämtlicher Verträge des Kreises, ohne Einschränkungen, kann von

einer vollständigen Überprüfung aller Sachverhalte ausgegangen werden. Gerade Sachverhalte ohne Zahlungsfluss können ohne ein vollständiges Vertragsscreening für die Zukunft leicht unentdeckt bleiben.

Die Einführung eines Vertragsmanagements, insbesondere die Nutzung einer zentralen Vertragsdatenbank, trägt dazu bei, die vollständige Überprüfung aller Verträge sicherzustellen. Eine Vertragsdatenbank kann den Prozess der steuerlichen Überprüfung von Verträgen optimieren und ermöglicht eine einfache Dokumentation für das TCMS.

Der Kreis Unna arbeitet nicht mit einer zentralen Vertragsdatenbank.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte sicherstellen, dass in die Bestandsanalyse sämtliche Verträge der Kreisverwaltung einbezogen werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Unna seine Möglichkeiten zur Einführung einer zentralen Vertragsdatenbank prüfen.

Risikoanalyse

Der Kreis Unna hat derzeit keine Planungen zur Durchführung einer vollständigen Analyse der Steuerrisiken der Kreisverwaltung. Maßnahmen zur Minimierung vereinzelter Steuerrisiken wurden erarbeitet. Beispielsweise bestehen Verfahrensregelungen zur steuerlichen Verbuchung ausländischer Rechnungen.

Hierzu hat die gpaNRW empfohlen, dass der Kreis eine Risikoanalyse durchführen und diese dokumentieren sollte. Es wurde konkretisierend empfohlen, dass der Kreis sowohl allgemeine Steuerrisiken als auch spezifische Risiken der Kreisverwaltung, wie beispielsweise besondere Risiken der einzelnen BgA, analysieren und konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeiten sollte.

Mit der Umsetzung dieser Empfehlung hat der Kreis im Dezember 2022 bereits begonnen. Nach eigener Aussage erstellt er derzeit eine umfassende Risikoanalyse, zu der voraussichtlich noch in 2022 ein Entwurf fertiggestellt wird.

Fortschreibung

Der Kreis beabsichtigt, die Bestands- und Risikoanalyse nach Abschluss laufend fortzuschreiben. Derzeit bestehen keine verbindlichen Regelungen zur Fortschreibung. Die Fortschreibung erfolgt durch die Meldung neuer Sachverhalte durch die Organisationseinheiten. Wenn die Fortschreibung durch rechtliche Änderungen erforderlich sein könnte, erfolgen gezielte Abfragen der Steuersachbearbeitung bei den betroffenen Organisationseinheiten.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte verbindliche Prozesse zur Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse kurzfristig etablieren, um eine fortlaufende Aktualität der Datenlage zu gewährleisten. Es sollten Pflichten zur Meldung neuer Sachverhalte und von Vertragsentwürfen/-planungen eingerichtet werden. Die Fortschreibungen sollten dokumentiert werden. Der Kreis sollte einmal jährlich Vollständigkeitserklärungen zu den Meldungen der Organisationseinheiten einholen.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

Feststellung
Beim Kreis Unna sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.

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.*

Die mit den Steuerangelegenheiten betraute Person in der Zentralen Finanzbuchhaltung hat die Organisationseinheit Steuerungsdienst des **Kreises Unna** anhand einer Präsentation zum Thema Tax Compliance sensibilisiert. Es ist geplant, sämtliche Organisationseinheiten der Kreisverwaltung anhand von Schulungen zu sensibilisieren. Der Kreis beabsichtigt, Schulungen in 2023 über das interne Fortbildungsprogramm des Kreises anzubieten. Als Teilnehmende sind insbesondere die Führungskräfte vorgesehen. Schulungsinhalte werden durch die Führungskräfte in die Organisationseinheiten getragen.

Der Kreis plant für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Personen ein halbjährliches Schulungsangebot zu erstellen. Dadurch will der Kreis sicherstellen, dass das notwendige steuerliche Wissen zur Erledigung der ihnen übertragenen Pflichten vorhanden ist.

Empfehlung
Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein verbindliches Schulungskonzept für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Beschäftigten des Kreises etablieren. Er sollte die Inhalte und die Teilnehmenden der Schulungen dokumentieren.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Unna Newsletter von einer Steuerberatungsgesellschaft, Rundschreiben des Landkreistags NRW verschiedene Arbeitskreise, Steuerfachzeitschriften, laufende Ergänzungslieferungen zu steuerrechtlichen Handbüchern und Informationen sowie den Austausch mit dem begleitenden Steuerberater. Weiterhin bildet sich die Steuersachbearbeitung laufend zu steuerlichen Themen fort.

Allgemeine Steuerinformationen werden im Intranet des Kreises allen Beschäftigten zur Verfügung gestellt. Der Kreis gibt Informationen, z.B. Steuerrechtsänderungen, die für einzelnen Organisationseinheiten relevant sind, per E-Mail oder Hauspost an diese weiter.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte die gesonderte Bekanntgabe relevanter Informationen an einzelne Fachämter dokumentieren.

Der Kreis Unna hat derzeit kein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS eingerichtet. Mündliche Berichte an den Verwaltungsvorstand erfolgen anlassbezogen. Regelmäßige, schriftliche Berichte zum TCMS, beispielsweise zur Umsetzung und Weiterentwicklung von TCMS-Maßnahmen, erfüllen wichtige Informations- und Dokumentationszwecke. Neben der Information des Verwaltungsvorstands und der Gremien, können sie zur Sensibilisierung der Beschäftigten der Kreisverwaltung beitragen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte die anlassbezogenen, mündlichen Ad-hoc Berichte dokumentieren. Er sollte zusätzlich ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS aufbauen, durch das die Verwaltung und die Gremien informiert werden.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

→ **Feststellung**
Der Kreis hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung eingerichtet. Verbindliche Regelungen zu den Arbeitsprozessen bestehen nicht vollständig.

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 Unna** erfasst steuerliche Sachverhalte auf dafür vorgesehenen Konten. Anhand der Verbuchung können die Daten für die Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung standardisiert aus der Finanzsoftware ausgewertet werden.

Um die richtige Verbuchung steuerlicher Sachverhalte sicherzustellen, erfolgt die Erstellung der Kontierungsanordnungen zur Verbuchung durch einen ausgewählten, speziell qualifizierten Personenkreis. Zur Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen hat der Kreis folgende Kontrollprozesse etabliert:

- Zu Sachverhalten mit Auslandsbezug erfolgt eine Überprüfung der Verbuchung durch die Steuersachbearbeitung.
- Die Kontierung neuer Sachverhalte wird regelmäßig mit der Steuersachbearbeitung vorbesprochen.
- Zu den Daten für die Umsatzsteuerjahreserklärungen werden Datenbestätigungen von den jeweiligen Organisationseinheiten eingeholt.

Eine Überprüfung der Umsatzsteuervoranmeldungen nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgt im Rahmen der Auszahlungsanordnung, welche von der Leitung der Organisationseinheit mitgezeichnet wird. Vor der Übermittlung der Umsatzsteuerjahreserklärung an das Finanzamt wird zusätzlich die Unterschrift der übergeordneten Organisationseinheit eingeholt.

Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind nicht schriftlich geregelt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen festschreiben. Hierzu sollte er den Prozessablauf einschließlich der Kontrollprozesse skizzieren und in die Dienstanweisung aufnehmen.

Der Kreis setzt derzeit für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen keinen schriftlichen Fristen- und Kontrollplan ein.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte einen Fristen- und Kontrollplan verwenden, um die Einhaltung von Fristen und die Erledigung von Aufgaben dokumentieren zu können. Beispielsweise sollte er die Kontrolle eingegangener Steuerbescheide und von der Finanzverwaltung gesetzte Erledigungsfristen dokumentieren.

2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

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

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

- **Feststellung**
  Der Kreis Unna will das TCMS künftig überwachen und verbessern. Zur Umsetzung bestehen noch keine Planungen.

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

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

Der **Kreis Unna** plant die Einhaltung der Regelungen zum TCMS zu kontrollieren. Welche Kontrollen erfolgen werden und in welcher Regelmäßigkeit Kontrollen erfolgen werden, hat der Kreis noch nicht festgelegt. Der Kreis zieht es in Betracht, die Organisationseinheit für Controlling in die Kontrollen einzubeziehen.

Die Gesamtheit der Regelungen zum TCMS will der Kreis Unna zusätzlich durch eine unabhängige Instanz kontrollieren lassen. Dadurch will der Kreis erkennen, ob das TCMS weiterentwickelt oder verbessert werden muss. Der Kreis zieht es in Betracht, das Rechnungsprüfungsamt oder eine Steuerberatungsgesellschaft in diese Kontrolle einzubeziehen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Unna sollte die Arbeitsprozesse des TCMS regelmäßig kontrollieren. Dies sollte der Kreis verbindlich regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.

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 Unna hat die Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Eine Risikoanalyse ist nicht erfolgt.	87	E1.1	Der Kreis sollte sicherstellen, dass in die Bestandsanalyse sämtliche Verträge der Kreisverwaltung einbezogen werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Unna seine Möglichkeiten zur Einführung einer zentralen Vertragsdatenbank prüfen.	89
			E1.2	Der Kreis sollte verbindliche Prozesse zur Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse kurzfristig etablieren, um eine fortlaufende Aktualität der Datenlage zu gewährleisten. Es sollten Pflichten zur Meldung neuer Sachverhalte und von Vertragsentwürfen/-planungen eingerichtet werden. Die Fortschreibungen sollten dokumentiert werden. Der Kreis sollte einmal jährlich Vollständigkeitserklärungen zu den Meldungen der Organisationseinheiten einholen.	89
F2	Beim Kreis Unna sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.	90	E2.1	Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein verbindliches Schulungskonzept für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Beschäftigten des Kreises etablieren. Er sollte die Inhalte und die Teilnehmenden der Schulungen dokumentieren.	90
			E2.2	Der Kreis sollte die gesonderte Bekanntgabe relevanter Informationen an einzelne Fachämter dokumentieren.	91
			E2.3	Der Kreis sollte die anlassbezogenen, mündlichen Ad-hoc Berichte dokumentieren. Er sollte zusätzlich ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS aufbauen, durch das die Verwaltung und die Gremien informiert werden.	91

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Kreis hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung eingerichtet. Verbindliche Regelungen zu den Arbeitsprozessen bestehen nicht vollständig.	91	E3.1	Der Kreis sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen festschreiben. Hierzu sollte er den Prozessablauf einschließlich der Kontrollprozesse skizzieren und in die Dienstanweisung aufnehmen.	92
			E3.2	Der Kreis sollte einen Fristen- und Kontrollplan verwenden, um die Einhaltung von Fristen und die Erledigung von Aufgaben dokumentieren zu können. Beispielsweise sollte er die Kontrolle eingegangener Steuerbescheide und von der Finanzverwaltung gesetzte Erledigungsfristen dokumentieren.	92
F4	Der Kreis Unna will das TCMS künftig überwachen und verbessern. Zur Umsetzung bestehen noch keine Planungen.	93	E4	Der Kreis Unna sollte die Arbeitsprozesse des TCMS regelmäßig kontrollieren. Dies sollte der Kreis verbindlich regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.	93

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Unna 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

Die IT-Kosten des **Kreises Unna** liegen im interkommunalen Vergleich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Dies resultiert aus der Wahl des Betriebsmodells und des internen Steuerungssystems. So betreibt der Kreis Unna seine IT eigenständig und ohne langfristige Bindung an ein externes Rechenzentrum. Innerhalb dieses IT-Betriebsmodells besitzt er eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Beim Kreis Unna nehmen verschiedene Organisationseinheiten Aufgaben der IT wahr. Gegenwärtig ist die IT-Steuerung noch nicht hinreichend formalisiert. Daher sollte der Kreis Unna seine bereits vorhandenen strategischen Grundlagen in einer IT-Strategie bündeln. Auf diese Weise kann er die Vorteile seines Betriebsmodells noch zielgerichteter nutzen und absichern, dass Reibungsverluste an Schnittstellen vermieden werden.

Der Kreis Unna kann noch nicht auf ein strukturiertes Prozessmanagement zurückgreifen. Hier gilt es zukünftig, die für Pilotbereiche erarbeiteten Bausteine eines systematischen Prozessmanagements in der Verwaltung zu verankern.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Unna bieten aktuell kaum Chancen, über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und

wirtschaftlichen IT beizutragen. So sind selbst notwendige IT-Prüfungen nicht ausreichend abgesichert. Der Kreis Unna sollte die erforderlichen Ressourcen bereitstellen, um seine örtliche Rechnungsprüfung für das Prüfen von und mit IT handlungsfähig zu machen.

Bei der Digitalisierung erreicht der Kreis Unna eine gute Positionierung. Er profitiert insbesondere von sehr guten strategischen Grundlagen. Auch beim Musterprozess Rechnungsbearbeitung erreicht er einen hohen Digitalisierungsstand. Allerdings können die Bürgerinnen und Bürger bislang wenige Verwaltungsleistungen online beantragen. Der Kreis Unna schafft gegenwärtig die Voraussetzungen, um die Digitalisierung nach außen und auch nach innen voranzutreiben. So führt er ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und die E-Akte in der Kreisverwaltung ein. Ab Ende 2022 wird er zudem ein Serviceportal auf seiner Website implementieren. Darauf aufbauend sollte der Kreis Unna dann perspektivisch mehr online-Verwaltungsleistungen für die Bürgerinnen und Bürger anbieten und die eingehenden Datensätze medienbruchfrei weiterverarbeiten.

Der Kreis Unna implementiert einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen. Allerdings sehen wir Möglichkeiten, um IT-Sicherheitsrisiken bei den Schulen weiter zu reduzieren.

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.

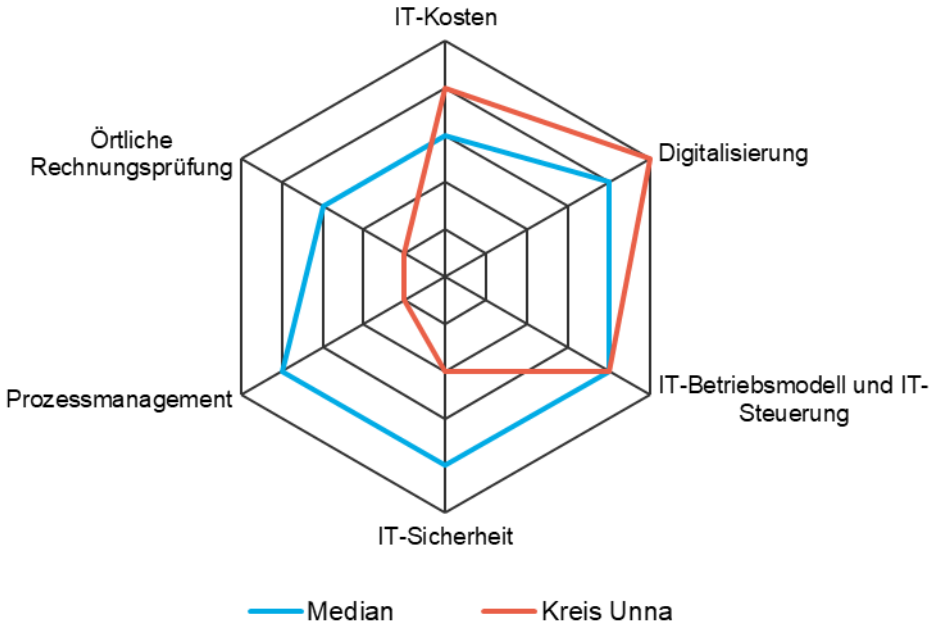
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **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 Unna**. 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 Unna zeigt bei vergleichsweise geringen IT-Kosten Handlungsmöglichkeiten bei der IT-Sicherheit, beim Prozessmanagement sowie bei der örtlichen Rechnungsprüfung. Demgegenüber punktet der Kreis Unna bei der Digitalisierung und erreicht hier einen höheren Umsetzungsstand als die meisten anderen Kreise.

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

3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

- **Feststellung**
  Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Unna eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche und sachgerechte IT-Bereitstellung. Er kann jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Durch eine fehlende formelle Strategie besteht jedoch ein Risiko für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

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 Unna** betreibt seine IT eigenständig und ohne langfristige Bindung an ein externes Rechenzentrum. Das Betriebsmodell ist auf einen Full-Service-Betrieb ausgerichtet. So stellt der Kreis Unna Datennetz, Sicherheitsgateways und IT-Standardarbeitsplätze eigenständig bereit. Auch die meisten Fachverfahren hostet er selbst. Dennoch hat er einige wenige ausgewählte Fachverfahren und Services ausgelagert. Zudem nimmt der Kreis Unna für spezielle Szenarien Systemressourcen von Webhostern oder Cloudanbietern in Anspruch.

Zusätzlich zu den IT-Leistungen für die Kreisverwaltung selbst erbringt der Kreis Unna IT-Leistungen für andere Kommunen. Für seine Leistungen vereinnahmt er entsprechende Erträge.

Die Verantwortung für die IT liegt beim Kreisdirektor als Kämmerer und Leiter des Dezernates I. Damit sind IT-Themen auf der Ebene des Verwaltungsvorstandes verankert.

Der Kreis Unna nimmt die IT-Aufgabe arbeitsteilig aus verschiedenen Organisationseinheiten heraus wahr. Innerhalb des Dezernates I ist die IT im Fachdienst 16 „Zentrale Datenverarbeitung“ angesiedelt. Dieser Fachdienst gliedert sich in die Bereiche DV-Verfahren sowie Systeme und Kundenbetreuung. Themen der Digitalisierung sind bei der Stabsstelle DI „Digitalisierung“ im gleichen Dezernat verortet. Zudem ist das Sachgebiet „Gesamtsteuerung und Finanzwirtschaft“ im Fachdienst 10 „Steuerungsdienst“ unter anderem verantwortlich für das Controlling im Bereich IT. Durch die organisatorische Nähe aller für IT-Aufgaben zuständigen Organisationseinheiten ergeben sich kurze fachliche Abstimmungswege. Die beteiligten Akteure haben uns keine Konflikte wie unklare Zuständigkeiten oder Kommunikationsprobleme geschildert.

Das interne Steuerungssystem des Kreises Unna stellt sicher, dass die strategische Steuerungsebene mit entscheidungsrelevanten Informationen versorgt wird. Anlassbezogen liefern das Sachgebiet Gesamtsteuerung, der Fachdienst Zentrale Datenverarbeitung und die Stabsstelle Digitalisierung dem Kreisdirektor relevante Kosten- und Sicherheitsinformationen. Die Kommunikation zwischen dem Kreisdirektor und den beteiligten Organisationseinheiten ist durch regelmäßige Clearing-Runden und Jour-Fix-Termine gut abgesichert. Für den Bereich IT-Sicherheit findet darüber hinaus eine operative Arbeitsrunde statt.

Die steuerungsrelevanten Daten zur IT in der Kreisverwaltung sind „auf Knopfdruck“ vorhanden. Auf der Kostenseite können steuerungsrelevante Informationen ohne unverhältnismäßigen Rechercheaufwand aus dem Rechnungswesen abgerufen werden. Auch über Fachverfahren liegt ein guter Überblick vor. Diese waren bei der letzten Prüfung noch dezentral budgetiert, inzwischen steuert die Stabsstelle Digitalisierung sie zentral.

Der Kreis Unna hält nach, dass die Vorgaben für IT-Leistungen sowohl auf Kundenseite (Fachdienste) als auch auf Seite der Leistungsersteller eingehalten werden. Dabei hat er den Prozess der IT-Anforderungen auf Kundenseite verbindlich geregt und über einen standardisierten Vordruck abgesichert. Die Steuerungsfunktion für die Anforderungen der Fachdienste liegt bei der Stabsstelle Digitalisierung.

Das Betriebsmodell eröffnet dem Kreis Unna eine sehr große Flexibilität, da er seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt beeinflussen kann. Die Chancen sind auf der einen Seite entsprechend groß. Andererseits müssen hohe Anforderungen an das interne Steuerungssystem des Kreises gestellt werden. Kreise mit eigenverantwortlicher IT-Bereitstellung müssen selbst und ständig ein breites Spektrum an IT-Risiken im Blick behalten. Kreise mit langfristiger Bindung an ein externes Rechenzentrum werden diesbezüglich beispielsweise von einem kommunalen Zweckverband unterstützt.

Für die Ausgestaltung der IT in der Kreisverwaltung bestehen grundsätzliche strategische Vorgaben. Diese leiten sich aus der Digitalisierungsstrategie (Masterplan Digitalisierung) und der IT-Sicherheitsleitlinie ab. Eine umfassende IT-Strategie existiert beim Kreis Unna jedoch noch nicht. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings bestehen durch die fehlende Gesamtstrategie Risiken für das funktionierende IT-Steuerungssystem.

Dies gilt im Zuge der arbeitsteiligen Aufgabenwahrnehmung beim Kreis Unna besonders, da die zugrundeliegenden IT-Leistungsprozesse regelmäßig durch verschiedene Organisationseinheiten ablaufen. Um hier auch weiterhin Reibungsverluste an den Schnittstellen zu vermeiden, sollten formalisierte Konzepte und Dokumentationen von Personen unabhängige und zielgerichtete Informationen, Abstimmungen und Entscheidungen gewährleisten. Auf Basis einer eigenen IT-Strategie kann der Kreis Unna zudem entscheiden, welche IT-Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt.

- **Empfehlung**
  Um die Flexibilität seines Betriebsmodells zielgerichtet nutzen zu können, sollte der Kreis Unna seine bereits vorhandenen strategischen Grundlagen bündeln und eine formelle IT-Strategie aufstellen.

3.3.2 IT-Kosten

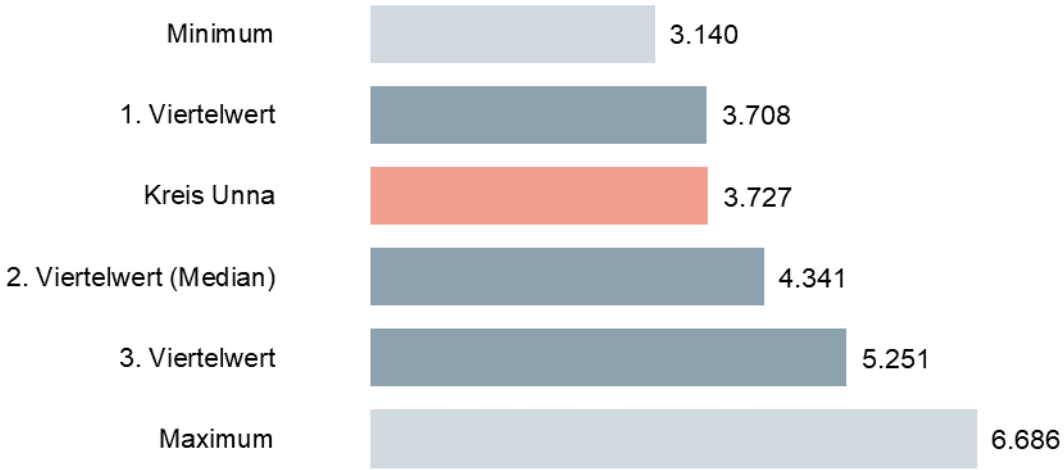
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- Die IT-Kosten des Kreises Unna sind unauffällig. Dabei werden sie korrespondierend zum Betriebsmodell durch eigene Personalkosten dominiert. Nennenswerte Ansatzpunkte, die IT-Kosten zu reduzieren ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen, sind nicht ersichtlich.

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 Unna** 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:

Stellte der Kreis Unna bei der letzten Prüfung noch den niedrigsten Wert der geprüften Kreise dar, so sind seine IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung inzwischen gestiegen. Gleichwohl liegen so noch immer auf einem niedrigen Niveau. Mehr als die Hälfte der geprüften Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

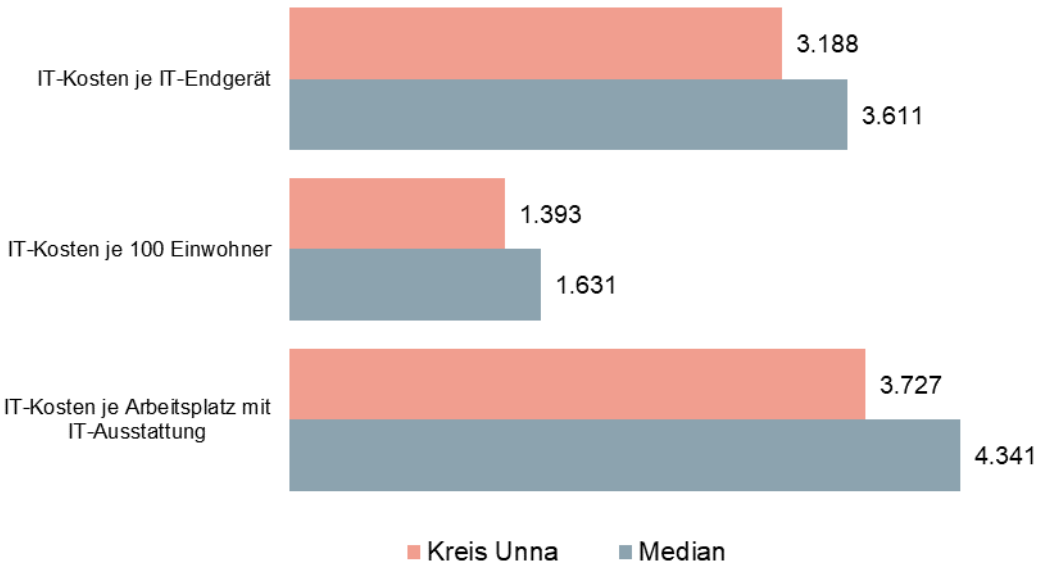
  Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität 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 Unna weisen eine annähernd übereinstimmende Ergebnistendenz auf. Dies ist ein Hinweis darauf, dass alle drei Bezugsgrößen im interkommunalen Vergleich unauffällig sind. Sie müssen folglich bei der nachstehenden Bewertung der IT-Kosten nicht gesondert thematisiert bzw. relativierend aufgeführt werden.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Unna	51,16	39,76	9,08
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Die Kostenstruktur des Kreises Unna weicht deutlich vom interkommunalen Durchschnitt der geprüften Kreise ab. Die Ursache dafür liegt in den unterschiedlichen IT-Betriebsmodellen.

Der viel höhere Anteil an Personalkosten bei zugleich viel niedrigerem Sachkostenanteil beim Kreis Unna ist Ausdruck der autonomen IT-Bereitstellung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Viele Kreise haben einen großen Anteil der IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Vergleichskreise niedriger und ihre Sachkostenanteile höher.

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

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

Kostenarten	Kreis Unna	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	2.025	780	924	1.145	31
Sachkosten	1.574	2.793	3.214	3.994	31

Die Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreises Unna sind vergleichsweise niedrig. Da der Kreis Unna jedoch deutlich mehr IT-Aufgaben selbst wahrnimmt als die meisten der Kreise, fallen seine Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung wesentlich höher aus als bei den meisten Kreisen.

Die quantitative Personalausstattung des Kreises Unna zeigt, dass auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch rund 38 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung entfallen. Damit setzt der Kreis Unna am meisten IT-Personal ein. Der Median der geprüften Kreise liegt bei rund 84 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeit-Stelle.

Die Personalausstattung des Kreises Unna korrespondiert dennoch mit der autonomen IT-Bereitstellung. Die meisten Kreise nehmen wesentlich weniger IT-Aufgaben selbst wahr und benötigen aus diesem Grund weniger eigene IT-Stellen. Das IT-Personal des Kreises Unna erbringt zudem auch IT-Leistungen für Kunden außerhalb der Kernverwaltung und für andere Kommunen, deren Arbeitsplätze in dieser Prüfung unberücksichtigt sind. Diese IT-Stellen werden über entsprechende Erträge refinanziert.

Um den IT-Betrieb zu sichern, ist es für Kreise, die eigenständig IT-Aufgaben wahrnehmen, wichtig, ausreichende, teils auch redundante Personalkapazitäten vorzuhalten. Darüber hinaus

steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum ohnehin stetig an.

Eine solide Personalausstattung kann sich ferner positiv auf die Sachkosten auswirken. Denn die IT unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu steuern, erfordert entsprechende Personalressourcen. Zudem können Aufgaben mitunter selbst wahrgenommen werden, sofern sich daraus ein wirtschaftlicher Vorteil ergibt. So kann auch der Kreis Unna einen Teil seiner Personalkosten durch unterdurchschnittliche Sachkosten kompensieren. Sie liegen mit 1.574 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung weit unterhalb des ersten Viertelwertes von 2.763 Euro.

Weitergehende Analysen und entsprechende Empfehlungen 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 sowie
- 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 Unna machen rund 32 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

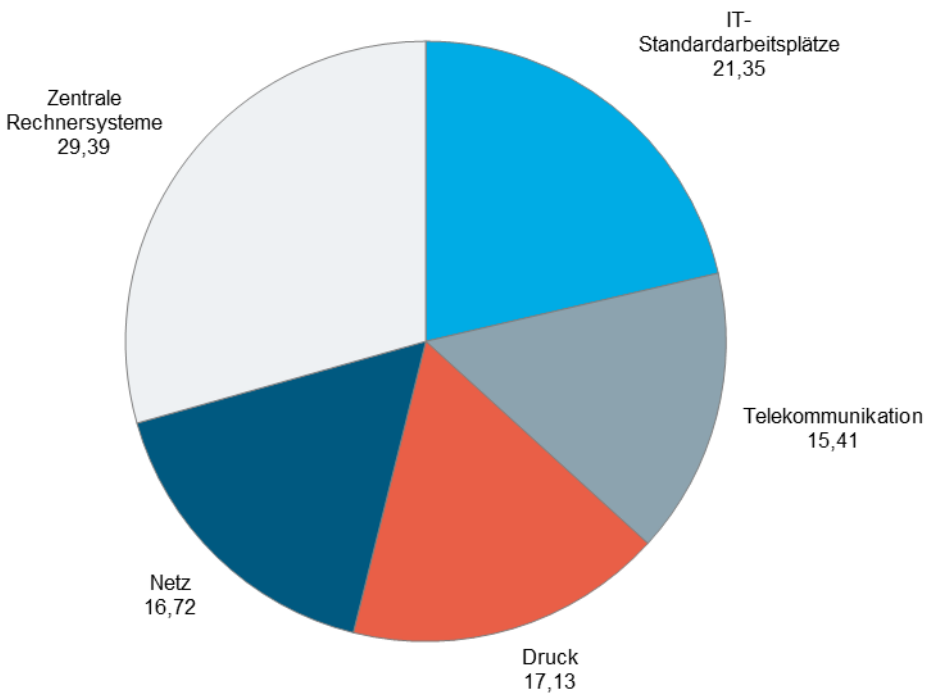
In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

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

Der Kreis Unna stellt die IT-Grunddienste für seine Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung zu äußerst geringen Kosten bereit. Er stellt das Minimum der geprüften Kreise dar und erreicht damit sogar eine noch günstigere Positionierung als bei den bereits geringen IT-Gesamtkosten.

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

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Im Vergleich zur letzten Prüfung konnte der Kreis Unna die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze reduzieren, da er inzwischen seine IT-Standardarbeitsplätze mit weniger Personal betreut als noch bei der letzten Prüfung. Im interkommunalen Vergleich setzt er trotz der eigenständigen IT-Bereitstellung annähernd so viele Stellenanteile ein wie die übrigen Kreise.

Die in den IT-Grunddiensten enthaltenen Kostenbestandteile sind im interkommunalen Vergleich unauffällig. Einsparpotenziale sind nicht ersichtlich.

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 Unna** machen einen Anteil von rund 68 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Im Gegensatz zu seinen geringen Gesamtkosten nimmt der Kreis Unna bei den Kosten für die Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen mit 2.528 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung eine Position im oberen Bereich der geprüften Kreise ein. So liegt der Median bei 2.329 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Aufgrund des gewählten Betriebsmodells machen beim Kreis Unna die Personalkosten mehr als die Hälfte seiner Fachanwendungskosten aus. Im interkommunalen Vergleich setzt der Kreis hier wie bereits bei der letzten Prüfung ein Maximum an Stellenanteilen ein. Dies ist aus unserer Sicht unkritisch, da der Personaleinsatz mit vergleichsweise vielen Fachanwendungen korrespondiert, der der Kreis Unna selbst hostet. Hierbei handelt es sich insbesondere um das Finanzverfahren, das Sozialverfahren sowie die GEO-/GIS-Anwendungen.

Fachanwendungen spielen eine immer größere Rolle für digitale und schlanke Verwaltungsabläufe. Inwiefern die eingesetzten IT-Systeme und -Verfahren die Verwaltungsprozesse des Kreises Unna unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Je höher die Kosten ausfallen, desto höher ist der Bedarf, den damit einhergehenden Nutzen auch zu bewerten. Damit der Kreis Unna diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind auch systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

3.3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

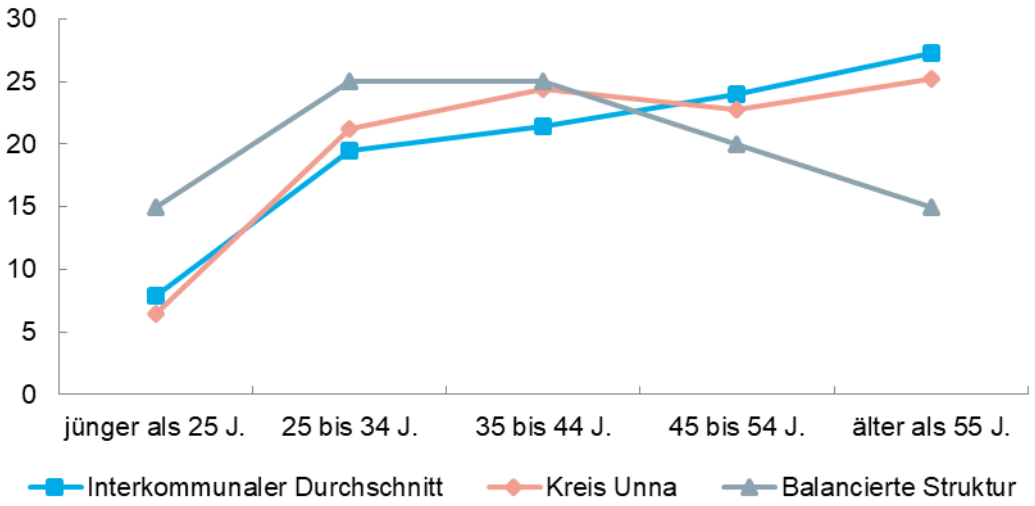
Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)[9] empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit

[9] 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

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 Unna der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Unna ist positiver einzuschätzen als bei den meisten der geprüften Kreise. Insbesondere in der Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen erreicht der Kreis die balancierte Altersstruktur. In der großen Gruppe der über 55-Jährigen liegt der Kreis Unna zwar unterhalb des interkommunalen Durchschnitts aber doch oberhalb der balancierten Struktur.

→ Trotz einer weniger starken Alterszentrierung, als dies bei den meisten der geprüften Kreise der Fall ist, gibt seine Altersstruktur dem Kreis Unna Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung weiter voranzutreiben.

3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

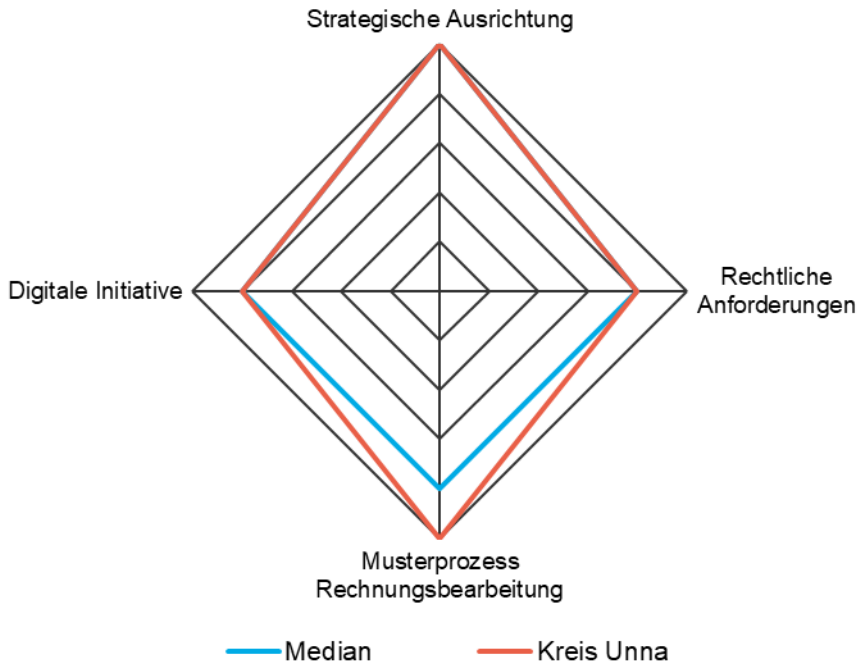
Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

- **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 Unna in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



Die Mediane für strategische Ausrichtung, rechtliche Anforderungen sowie digitale Initiative sind jeweils deckungsgleich mit den Werten des Kreises Unna.

→ Die digitale Transformation des Kreises Unna fußt auf einer sehr guten strategischen Grundlage. Darauf aufbauend kann er seine Prozesse weiter digitalisieren. Beim Musterprozess Rechnungsbearbeitung erreicht er bereits einen hohen Digitalisierungsstand.

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.

→ Die strategische Ausrichtung des Kreises Unna bietet eine sehr gute Grundlage für die erfolgreiche Digitalisierung.

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.*

Der **Kreis Unna** hat entscheidende Voraussetzungen geschaffen, um die digitale Transformation seiner Verwaltung zielgerichtet umzusetzen.

Die Digitalisierungsprojekte des Kreises Unna basieren auf sehr guten strategischen Grundlagen. Der 2019 verabschiedete „Digitale Masterplan" legt für den Kreis vier Themenschwerpunkt fest:

- Digitalisierung der Kreisverwaltung,
- Schaffung einer digitalen Bildungsinfrastruktur,
- Öffnung der Verwaltung im Sinne von Open Government und Open Data,
- Einbringung der Gesellschaften des Konzerns Kreis Unna in die Digitalisierungsstrategie.

Mit Wirkung vom 01.12.2020 hat der Kreis Unna eine Stabsstelle Digitalisierung eingerichtet; die unmittelbar dem Kreisdirektor untersteht. Die Leitung der Stabsstelle nimmt die Funktion des „Chief Digital Officers" (CDO) wahr.

Aufgabe der Stabsstelle ist die Steuerung des Digitalisierungsprozesses beim Kreis Unna. Wesentliche Aufgabenfelder der Stabsstelle sind neben den Schwerpunkten des Masterplanes viele Arbeitsschritte, die zum Gesamtprozess der Digitalisierung gehören. Das sind Themen wie Datenschutz, Vernetzung der Behörden untereinander und die inhaltliche Arbeit mit allen beteiligten Akteuren.

Der Kreis Unna plant, den Masterplan aufgrund schneller technologischer und ggf. gesellschaftlicher Entwicklungen Ende 2022 für die Jahre 2023 bis 2024 fortzuschreiben.

Seine Digitalisierungsprojekte hat er bereits in einem Maßnahmenkatalog zusammengefasst. Dabei hat er für die einzelnen Digitalisierungsprojekte Projektpläne aufgestellt, die er fortschreibt. Bei Abweichungen steuert er zudem nach. Dabei bezieht er bereits bei der strategischen und operativen Planung die Interessen der beteiligten Akteure gut ein. So kann er mögliche Widerstände in der späteren Umsetzung reduzieren oder sogar ganz vermeiden.

Für die Organisationsentwicklung bei Digitalisierungsmaßnahmen ist die Stabsstelle Digitalisierung zuständig. Aufgrund der engen Sachzusammenhänge im Bereich der Digitalisierung erfolgt ein regelmäßiger und intensiver Austausch insbesondere mit dem Steuerungsdienst, in dem die klassischen Organisationsaufgaben liegen.

Im Rahmen von Digitalisierungsprojekten qualifiziert der Kreis Unna seine Beschäftigten aktuell vor allem noch anlassbezogen. Mit der weiteren Umsetzung plant er jedoch, eine gezielte und systematische Mitarbeiterentwicklung aufzubauen. Um die Themen Digitalisierung und DMS weiter in die Kreisverwaltung zu tragen, baut er zudem gegenwärtig Key-User und digitale Lotsen auf.

Mit diesen bereits geschaffenen und initiierten strategischen Grundlagen ist der Kreis Unna weiter als viele andere Kreise.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ **Feststellung**
Der Kreis Unna erfüllt die geprüften rechtlichen Anforderungen. Sein Online-Angebot kann der Intention des Gesetzgebers allerdings noch besser gerecht werden.

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 Unna** 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 Unna	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	erfüllt	9 von 31

Der Kreis Unna erfüllt die rechtlichen Anforderungen, so dass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert er den Umsetzungsstand der meisten Kreise. Nur wenige Kreise kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise diese erfüllen. Auch beim Kreis Unna bestehen noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden.

So ist das Online-Angebot des Kreises Unna ausbaufähig. Für rund 30 Prozent der Verwaltungsleistungen sind noch keine Online-Informationen verfügbar (Stufe 0). Zu weiteren rund 45 Prozent basieren die Verwaltungsleistungen auf Formularen im PDF-Format. Deshalb können Antragstellerinnen und Antragsteller noch relativ wenige Verwaltungsleistungen beim Kreis Unna durchgängig online beantragen. Allerdings setzt der Kreis Unna bereits ein Antragsmanagementsystem ein, um immer mehr intelligente Online-Formulare bereitstellen zu können. Nach Angaben des Kreises wird zudem Ende des Jahre 2022 die neue Website inkl. Serviceportal online gehen. Dann werden kaum noch Leistungen der Stufe 0 vorhanden sein.

Der Kreis Unna ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitstellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. In sogenannten Digitalisierungslaboren entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligte.

Im Gegensatz zu den meisten Kreisen hat der Kreis Unna seinen eigenen Weg zur Umsetzung des OZG schon verbindlich beschrieben. Es existiert ein Maßnahmenplan mit einer zeitlichen Umsetzungsplanung. Eine fristgerechte vollständige Umsetzung des OZG bis zum 31. Dezember 2022 indes wird der Kreis Unna ebenso wie die übrigen Kreise nicht erreichen können.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte das Angebot seiner Verwaltungsleistungen stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten und diese medienbruchfrei verarbeiten.

3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich

dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen 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 Unna hat einen guten Prozess zur digitalen Rechnungsbearbeitung etabliert, der nahezu vollständig technisch unterstützt wird.

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

Ebenso wie rund die Hälfte der Kreise hat der Unna bereits vollständig einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt.

Der Kreis Unna scannt eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess. PDF-Rechnungen gehen über sein zentrales Postfach rechnungen@kreis-unna.de ein. Gegenwärtig startet der Kreis Unna den Workflow daraufhin noch manuell. Allerdings arbeitet er bereits an der nächsten Stufe. Die Finanzsoftware hat er bereits angepasst. Derzeit erfolgt die Verknüpfung mit dem Mail-Server, so dass der Kreis Unna in Kürze PDF-Rechnungen automatisiert auslesen und in den Kontierungsworkflow überführen kann. Damit entlastet er perspektivisch seine Sachbearbeitung von manuellen Arbeitsschritten.

Optische Texterkennung, automatisierte Datenergänzungen, Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze, elektronische Bearbeitungshinweise und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung. Hier nutzt der Kreis Unna bereits die technischen Möglichkeiten.

Für Rechnungen aus dem Hoch- und Tiefbaubereich sowie der Gebäudeunterhaltung/-instandsetzung legt der Kreis Unna Mittelbindungen an und führt bei Rechnungseingang über die Bestellnummer einen automatisierten Abgleich zwischen Auftrags- und Rechnungsdaten durch. Weiterhin manuell erfolgt jedoch die Prüfung auf rechnerische und sachliche Richtigkeit.

Der Kreis Unna könnte seinen Rechnungsbearbeitungsprozess noch optimieren, indem er den Beststellvorgang noch stärker mit der Rechnungsbearbeitung verknüpft. So sollte er das Auftragswesen im Finanzverfahren ausbauen und dies beispielsweise für Aufträge über definierte Wertgrenzen nutzen. Auf Basis der reservierten Mittel könnte er dann für mehr Rechnungen Kontierungsinformationen wie beispielsweise das Produkt oder das Sachkonto in den Workflow übertragen und die Sachbearbeitung von manuellen Dateneingaben entlasten. In einer weiteren Ausbaustufe könnte er einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung implementieren, um die sachliche und rechnerische Richtigkeitsprüfung technisch zu unterstützen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte prüfen, inwiefern aktuell noch manuell durchgeführte Dateneingaben und Prüfschritte über das Auftrags- und Bestellwesen weiter automatisiert werden können.

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 Unna befindet sich auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus auf einem guten Weg zur digitalen Transformation seiner Verwaltung.

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

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

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

Der **Kreis Unna** führt aktuell ein zentrales DMS ein. Flankierend nutzt er E-Akten-Funktionalitäten in Fachverfahren. Dabei setzt er das zentrale DMS in Pilotbereichen ein und plant das weitere Roll-Out. Insbesondere in den Bereichen SGB IX, Kfz-Zulassung, Führerscheinwesen und Immissionsschutz greift er auf in Fachverfahren implementierte E-Akten-Funktionalitäten zurück.

Die weitere Einführung steuert er über einen Projektplan mit Zeitvorgaben, Prioritäten und Ressourcen. Während sein Projektplan zunächst ein Roll-Out nach Organisationseinheiten vorsah, führt er zukünftig das zentrale DMS für Prozesse ein. Darüber bringt er das DMS stärker in die Breite der Kreisverwaltung und kann die Vorteile schneller erschließen.

Zudem bietet der Kreis Unna bereits einzelne interne Leistungen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen medienbruchfrei an. Dies sind neben dem Rechnungsworkflow insbesondere Prozesse aus der Zeitwirtschaft, Buchung von Fortbildungen, Fahrzeugreservierungen für den behördeneigenen Fuhrpark sowie ein internes Raumbelegungsprogramm.

Extern ermöglicht der Kreis Unna die internetbasierte Fahrzeugzulassung in der Stufe 3. Bürgerinnen und Bürger können somit Neuzulassung, Umschreibung und alle Varianten der Widerzulassung online abwickeln. Der Kreis Unna bearbeitet die eingehenden Antragsdatensätze automatisiert weiter.

Aktuelle Informationen zur Corona-Situation veröffentlicht er in einem Online-Portal. Über neu eingestellte Informationen versendet er automatisierte SMS-Benachrichtigungen. („Corona-SMS“).

Darüber hinaus bietet er folgende Verwaltungsleistungen medienbruchfrei an:

- Abruf diverser Liegenschaftskarten,
- Belehrung zum Infektionsschutz,
- Bewerbung über Online-Portal.

Damit erreicht er insgesamt einen ähnlichen Digitalisierungsstand wie die meisten Kreise.

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**
Bisher wird das Prozessmanagement des Kreises Unna den Anforderungen an die digitale Transformation noch nicht gerecht. Allerdings beginnt der Kreis Unna mit dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements.

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)[10] orientieren.*

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

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

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

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

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

[10] 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.

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

Anforderung	Status des Kreises Unna	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	nicht erfüllt	6 von 31
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	14 von 31
Fachverfahren	nicht erfüllt	29 von 31
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	nicht erfüllt	8 von 31
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	6 von 31

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Für die gpaNRW ist eine Anforderung erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Dies gilt auch für den Kreis Unna, der seit September 2022 die einzelnen Bestandteile für ein systematisches Prozessmanagement erarbeitet.

Beim Kreis Unna fehlen noch viele Grundlagen für ein strategisches Prozessmanagement. Dementsprechend analysiert er Prozesse überwiegend anlassbezogen in Organisations-, Digitalisierungs- und IT-Projekten.

Er hat noch keine ausreichenden strategischen Vorgaben, welche Prozesse mit welcher Priorität analysiert werden sollen. Auch den Personalbedarf für das Prozessmanagement hat der Kreis Unna noch nicht bemessen und die dazugehörigen Aufgaben sind lediglich teilweise Bestandteil von Stellenbeschreibungen. Verwaltungsweite Standards für einheitliche Prozessbeschreibungen gibt es nicht. Es fehlen noch zentrale Vorgaben zur Prozesserhebung, beispielsweise zur Detailtiefe oder der Ergebnisdokumentation. Ein Fachverfahren für das Prozessmanagement setzt der Kreis Unna noch nicht ein, plant aber ein Verfahren zu beschaffen. Er besitzt noch keinen vollständigen Überblick über die Verwaltungsprozesse der Kreisverwaltung.

Der Kreis Unna plant, sowohl das strategische Feinkonzept als auch die weiteren Vorgaben im Einführungsprojekt mit externer Unterstützung zu erarbeiten. Er beabsichtigt, mit den Bereichen Arbeit und Soziales sowie Familie und Jugend zu starten. Das Handwerkszeug aus diesen Pilotbereichen möchte er dann auf weitere Verwaltungsbereiche übertragen. Auf diese Weise möchte er sukzessive die Verwaltungsprozesse der Kreisverwaltung identifizieren und im Prozessregister bündeln.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte für den Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er den Personalbedarf für das Prozessmanagement bemessen und die Aufgabe in Stellenbeschreibungen verankern. Aufbauend auf den Erfahrungen in Pilotbereichen sollte der Kreis Unna seine Verwaltungsprozesse identifizieren sowie priorisieren und verbindliche Regelungen zu Prozessanalysen aufstellen.

Anforderungen an die IT beschreibt der Kreis Unna gegenwärtig bedarfsorientiert über Prozessbeschreibungen. Anlassbezogen setzt er die IT als Mittel für Prozessoptimierungen ein. Die IT-Organisationseinheit ist noch nicht systematisch in Prozessanalysen eingebunden. Vereinzelt nutzt er Prozessbeschreibungen, um Anforderungen an Software zu formulieren. Diese Vorgehensweise könnte er mit einem systematischen Prozessmanagement noch weiter ausbauen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte perspektivisch Prozessbeschreibungen als Instrument nutzen, um Anforderungen an Fachverfahren zu definieren.

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**
Bei der IT-Sicherheit profitiert der Kreis Unna von der gut aufgestellten technischen Infrastruktur. Ansätze, um das IT-Sicherheitsniveau abzusichern, bestehen dagegen bei organisatorischen und konzeptionellen Maßnahmen in den verschiedenen Prüfbereichen.

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.

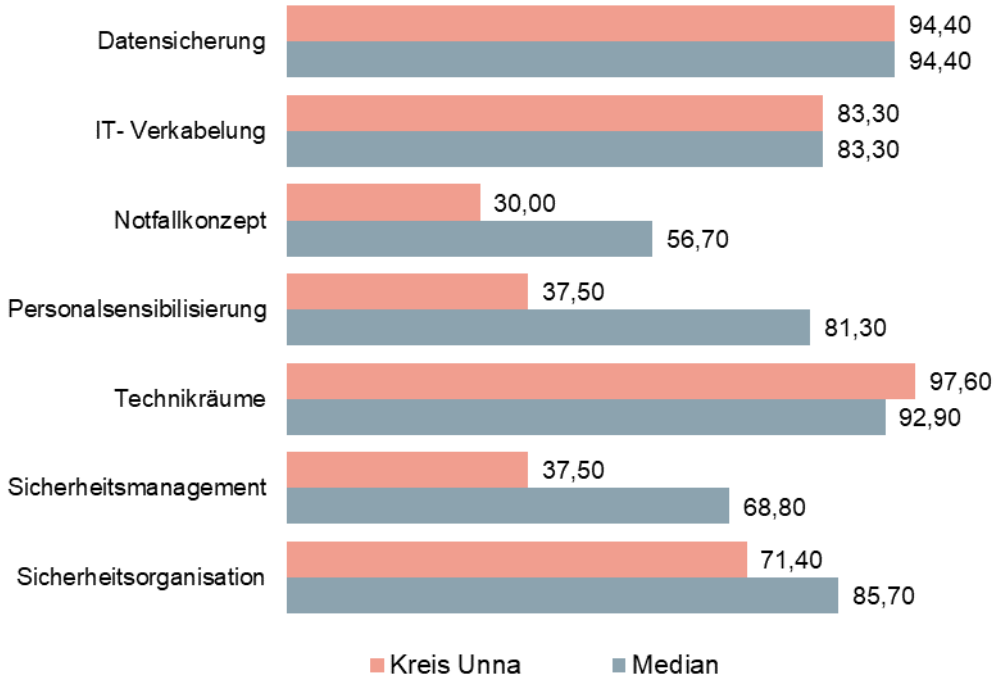
Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens des **Kreises Unna** erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022

Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Unna im interkommunalen Vergleich eine Position im unteren Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 68,1 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,6 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Bei der technischen Infrastruktur erreicht der Kreis Unna eine gute Positionierung und kann dadurch das Gesamtergebnis verbessern.

Bei den organisatorischen Maßnahmen in den verschiedenen Prüfbereichen besteht jedoch Nachholbedarf. Hierzu zählen insbesondere das IT-Sicherheitsmanagement und die Notfallvorsorge. Allerdings ist den Verantwortlichen vor Ort dies bewusst und es wurden bereits erste Maßnahmen auf den Weg gebracht. So wurde zum Beispiel eine IT-Sicherheitsleitlinie erstellt und von der Behördenleitung unterzeichnet. Zudem wurde eine Stelle für einen IT-Sicherheitsbeauftragten eingeplant und in der Zwischenzeit auch besetzt. Hierdurch sind entsprechende personelle Kapazitäten vorhanden, um zukünftig die organisatorischen Maßnahmen aufzuarbeiten.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte seinen bereits initiierten Verbesserungsprozess zur Aufarbeitung der konzeptionellen Defizite mit Priorität fortsetzen.

3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

Feststellung
Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Unna sichern notwendige IT-Prüfhandlungen nicht ausreichend ab. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.

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

- *Ein Kreis 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 Unna** führt gegenwärtig keine hinreichenden örtlichen IT-Prüfungen durch. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

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

Der Kreis Unna konnte bisher die interne IT-Prüfung in seiner örtlichen Rechnungsprüfung nicht verankern und hat in den letzten Jahren kaum Prüfaspekte der IT aufgegriffen.

So ist die örtliche Rechnungsprüfung nicht mehr in den Genehmigungsprozess zum Einsatz von Software eingebunden. Im Rahmen von Sach- und Ordnungsprüfungen prüft sie allerdings den Einsatz von Software insbesondere auf interne Kontrollmechanismen und Berechtigungskonzepte.

Für die gesetzlich vorgegebene Anwendungsprüfung liegen dem Kreis Unna keine ausreichenden Prüferkenntnisse vor.

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

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Unna kann unter den ihr gegebenen Rahmenbedingungen keine eigenen, expliziten Anwendungsprüfungen durchführen. Damit wird sie den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht.

Die übrigen aufgeführten Prüfaspekte haben auch ohne eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT eines Kreises sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen.

Es gibt 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. Wie die Tabelle zeigt, sind viele Prüfaspekte auch bei vielen anderen Kreisen nicht aufgegriffen worden. Wie in nahezu allen Fällen gegenüber der gpaNRW geäußert, liegt auch beim Kreis Unna der Grund dafür in mangelnden Personalressourcen. Damit besteht das Risiko, dass auch zukünftig Pflichtprüfungen wie die Anwendungsprüfung oder die Prüfung von technisch-organisatorischen Regelungen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können. Hier könnte der Kreis Unna mit anderen Kommunen zusammenarbeiten. Da sich andere Kommunen in einer ähnlichen Position befinden, könnten sie gemeinsam ihre IT-Prüfung stärken und Synergieeffekte nutzen.

Neben der quantitativen Stellenausstattung fehlt meist auch die fachliche Qualifikation, um den geforderten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Selbst die Kreise, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich meist nicht ausreichend aus- und fortgebildet. Auch beim Kreis Unna ist nach eigener Einschätzung keine ausreichende fachspezifische Qualifikation vorhanden.

Für die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, nutzt der Kreis Unna erste Instrumente der Massendatenanalyse. So setzt er ein entsprechendes Fachverfahren ein.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial

von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch wäre die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringerem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen. Dies erhöht die Chance, die ohnehin geringen Ressourcen effizient dort einzusetzen, wo es erforderlich ist. Hierin liegt für den Kreis Unna ein weiterer Ansatzpunkt, die örtliche Rechnungsprüfung zu stärken.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Unna sollte auf Basis einer IT-Prüfstrategie eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben. Zudem sollte er Verfahren für die Massendatenanalyse stärker einsetzen. Für beide Aspekte sollte der Kreis Unna auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

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 Unna implementiert derzeit einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen. Risiken bestehen allerdings durch konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.

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

- ***Medienentwicklungsplanung:** Ein Kreis sollte seine Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*

- ***Ressourcenüberblick:** Ein Kreis sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*

- ***Ausstattungsprozess:** Ein Kreis sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte er Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.*

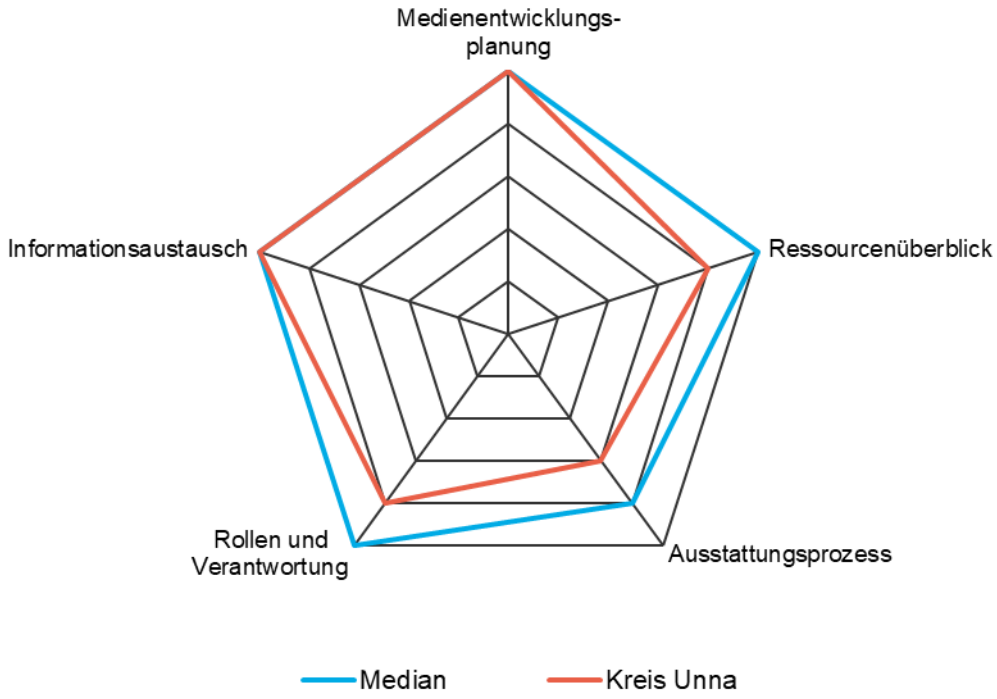
- ***Rollen und Verantwortung:** Ein Kreis sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen*

Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.

- ***Informationsaustausch:** Ein Kreis sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

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

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



→ Die Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen sind beim Kreis Unna insgesamt gut ausgeprägt. Handlungsbedarfe beim Ressourcenüberblick, bei den Rollen und Verantwortlichkeiten sowie im Bereich IT-Sicherheit hat er bereits erkannt.

Die IT-Ausstattung der fünf Berufskollegs und sechs Förderschulen des Kreises Unna basiert auf den einzelnen pädagogischen Medienkonzepten der Schulen sowie dem Medienentwicklungsplan. Aus dem Medienentwicklungsplan leitet der Kreis Unna konkrete Ausstattungsstrategien ab. So mündete beispielsweise das Umsetzungskonzept "Schulen ans Netz" in die Ausschreibung für die Netzwerkinfrastruktur. Weitere Konzepte erarbeitet der Kreis gegenwärtig.

Der Kreis Unna inventarisiert IT-Ausstattungsgegenstände der Schulen und führt diese in seiner Anlagenbuchhaltung. Nur einzelne, in der Vergangenheit durch die Schulen beschaffte Ausstattungsgegenstände, hat er noch nicht zentral erfasst.

Während die einzelnen Schulen zuvor sehr autark agierten, steuert der Kreis Unna als Schulträger nunmehr zentral die IT-Ausstattung. Dafür hat er bereits Prozesse formalisiert, die sich teilweise noch weiter verfestigen müssen. Die Beschaffung der IT-Ausstattung erfolgt nach einem

einheitlichen Vorgehen. Die Schulen erhalten im Rahmen der Haushaltsplanung jährlich eine Bedarfsabfrage für das Planjahr. Daraufhin sprechen der Kreis Unna als Schulträger und die Schulen die IT-Beschaffungen in sogenannten Jahresbilanzgesprächen ab. Seit Februar 2022 ist zudem eine zentrale Stelle für die Koordinierung der IT an Schulen besetzt, die die Bereiche Schulen, zentrale Datenverarbeitung (Fachdienst 16) und Schulverwaltung (Fachbereich 40) miteinander vernetzt.

Für das pädagogische Netz hat der Kreis Unna das Bildungsportal „Provided Education Portal“ (PeP) entwickelt, das unter Nutzung einer zentralen Serverinfrastruktur den Schulen Benutzerverwaltung, Datenablage aber auch Softwareprodukte zur Verfügung stellt. Gerade Schulen mit einer relativ homogenen, aber umfangreichen Geräteausstattung wie z.B. kaufmännische Berufskollegs profitieren von dieser Lösung. Andere Schulen mit heterogener Geräteausstattung wie die gewerblich-technischen Berufskollegs nutzen das PeP zusätzlich zu eigenen dezentralen Servern, die besser den lokalen Anforderungen genügen.

Der Kreis Unna strebt eine möglichst homogene IT-Ausstattung seiner Schulen an. Bislang legt er einzelne Modelle/Geräteklassen fest. Mit der Umsetzung des Medienentwicklungsplans plant der Kreis Unna, zeitnah weitere Standards zu definieren und durch Warenkörbe abzusichern.

Die Zuständigkeiten für die IT-Unterstützung hat der Kreis Unna nahezu abschließend geregelt. Die Schulen übernehmen technisch nicht anspruchsvolle Wartungsaufgaben (First-Level-Support). Der Kreis als Schulträger ist zuständig für die technisch anspruchsvolleren Wartungsaufgaben (Second-Level-Support). Dabei wird er von einem externen Dienstleister unterstützt. Gegenwärtig schärft er die einzelnen Tätigkeiten des Dienstleisters und der zentralen Datenverarbeitung des Kreises aus.

Ein regelmäßiger und systematischer Informationsaustausch ist beim Kreis Unna gut umgesetzt. So trifft sich regelmäßig die Steuerungsgruppe Medienentwicklungsplan. Auf operativer Ebene findet ein fortlaufender Austausch mit allen Schulen statt. Flankierend führt der Kreis Unna Anwendungstreffen mit den Schulleitungen und den IT-Beauftragten der Schulen durch.

Der Kreis Unna hat nach eigenen Angaben bereits damit begonnen, die IT-Sicherheit in den Schulen zu verankern. So existieren Nutzungsvereinbarungen und operative Einzelregelungen beispielsweise für das Mobile-Device-Management, das Schulverwaltungsnetzwerks sowie für das PeP. Vollumfängliche IT-Sicherheitsleitlinien/-konzepte gibt es allerdings nicht.

- **Empfehlung**
  Aufbauend auf den bereits erarbeiteten Grundlagen sollte der Kreis Unna mit Priorität für seine Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Unna eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche und sachgerechte IT-Bereitstellung. Er kann jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Durch eine fehlende formelle Strategie besteht jedoch ein Risiko für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.	99	E1	Um die Flexibilität seines Betriebsmodells zielgerichtet nutzen zu können, sollte der Kreis Unna seine bereits vorhandenen strategischen Grundlagen bündeln und eine formelle IT-Strategie aufstellen.	101
F2	Der Kreis Unna erfüllt die geprüften rechtlichen Anforderungen. Sein Online-Angebot kann der Intention des Gesetzgebers allerdings noch besser gerecht werden.	112	E2	Der Kreis Unna sollte das Angebot seiner Verwaltungsleistungen stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten und diese medienbruchfrei verarbeiten.	113
F3	Der Kreis Unna hat einen guten Prozess zur digitalen Rechnungsbearbeitung etabliert, der nahezu vollständig technisch unterstützt wird.	114	E3	Der Kreis Unna sollte prüfen, inwiefern aktuell noch manuell durchgeführte Dateneingaben und Prüfschritte über das Auftrags- und Bestellwesen weiter automatisiert werden können.	116
F4	Bisher wird das Prozessmanagement des Kreises Unna den Anforderungen an die digitale Transformation noch nicht gerecht. Allerdings beginnt der Kreis Unna mit dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements.	118	E4.1	Der Kreis Unna sollte für den Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er den Personalbedarf für das Prozessmanagement bemessen und die Aufgabe in Stellenbeschreibungen verankern. Aufbauend auf den Erfahrungen in Pilotbereichen sollte der Kreis Unna seine Verwaltungsprozesse identifizieren sowie priorisieren und verbindliche Regelungen zu Prozessanalysen aufstellen.	119
			E4.2	Der Kreis Unna sollte perspektivisch Prozessbeschreibungen als Instrument nutzen, um Anforderungen an Fachverfahren zu definieren.	120

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Bei der IT-Sicherheit profitiert der Kreis Unna von der gut aufgestellten technischen Infrastruktur. Ansätze, um das IT-Sicherheitsniveau abzusichern, bestehen dagegen bei organisatorischen und konzeptionellen Maßnahmen in den verschiedenen Prüfbereichen.	120	E5	Der Kreis Unna sollte seinen bereits initiierten Verbesserungsprozess zur Aufarbeitung der konzeptionellen Defizite mit Priorität fortsetzen.	122
F6	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Unna sichern notwendige IT-Prüfhandlungen nicht ausreichend ab. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.	123	E6	Der Kreis Unna sollte auf Basis einer IT-Prüfstrategie eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben. Zudem sollte er Verfahren für die Massendatenanalyse stärker einsetzen. Für beide Aspekte sollte der Kreis Unna auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.	125
IT an Schulen					
F7	Der Kreis Unna implementiert derzeit einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen. Risiken bestehen allerdings durch konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.	126	E7	Aufbauend auf den bereits erarbeiteten Grundlagen sollte der Kreis Unna mit Priorität für seine Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.	128

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Bei den **soziostrukturellen Rahmenbedingungen** ist der Kreis Unna durchschnittlich belastet. Die Rahmenbedingungen berücksichtigt der Kreis Unna bei seinen Planungsaktivitäten. Der Kreis Unna gehört zu den kleineren Kreisjugendämtern.

Der Kreis Unna hat gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen eine Strategie für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen im Kreis entwickelt. Daraus leitet der Fachbereich für Familie und Jugend konkrete Maßnahmen ab. Dies bildet eine gute Grundlage für die Gesamtsteuerung im Jugendamt.

Der Kreis Unna weist im interkommunalen Vergleich 2020 den zweithöchsten **Fehlbetrag je Einwohner** auf. Dieser wird durch eine sehr hohe Falldichte negativ beeinflusst.

Der Kreis Unna ist mit vielen **präventiven Angeboten** für alle Altersgruppen im Rahmen einer Präventionskette und einer intensiven Netzwerkarbeit gut aufgestellt. Die Koordination der Angebote erfolgt im Fachbereich Familie und Jugend. Positiv sieht die gpaNRW die ressortübergreifende und interkommunale Zusammenarbeit bei den Präventionsthemen.

Ein integriertes **Fach- und Finanzcontrolling** gab es im Prüfungszeitraum im Fachbereich Familie und Jugend nicht. Der Fachbereich ist dabei, die technischen und personellen Voraussetzungen für ein Controlling zu schaffen.

Der Fachbereich Familie und Jugend des Kreises Unna 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 **Verfahrensstandards** des Fachbereichs Familie und Jugend des Kreises Unna bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Die Rückführung und Verselbständigungsarbeit funktioniert in der Praxis, obwohl entsprechende Konzepte fehlen.

Der Fachbereich Familie und Jugend steuert die Fallbearbeitung durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess.

Der Kreis Unna verspürt den zunehmenden **Fachkräftemangel**. Für den ASD, PKD und die WiJu gibt es aktuelle Personalbemessungen. Die Bereiche sind auskömmlich ausgestattet. Ein Einarbeitungskonzept ist vorhanden. Ein schriftliches Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept gibt es im Fachbereich nicht.

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 Unna.

Im Prüfungszeitraum hat ein externes Beratungsunternehmen den Fachbereich Familie und Jugend untersucht. Ein Untersuchungsgegenstand waren auch die Hilfen zur Erziehung. Auf einige Empfehlungen aus der Organisationsuntersuchung verweist dieser Bericht.

4.3 Strukturen

- Bei den soziostrukturellen Rahmenbedingungen ist der Kreis Unna durchschnittlich belastet. Diese berücksichtigt der Fachbereich Familie und Jugend bei unterschiedlichen Planungen und Entwicklung von Maßnahmen.

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	56.007	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	10.902	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	3	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	10	7	10	11	15	24	27

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebietsfläche des Kreises in ha	54.321	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Dem **Kreis Unna** gehören zehn Kommunen an. Der Kreis Unna ist für die Gemeinden Bönen und Holzwickede sowie für die Stadt Fröndenberg/Ruhr zuständig. Die anderen sieben Städte im Kreis Unna verfügen über ein eigenes Jugendamt. Damit bildet der Kreis Unna das Minimum bei den zu betreuenden Kommunen. Die Strukturen der Gemeinden und der Stadt im Zuständigkeitsbereich des Fachbereiches Familie und Jugend sind unterschiedlich. Sie haben laut Aussage des Fachbereiches Familie und Jugend keinen Einfluss auf die Inanspruchnahme von HzE.

Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Unna mit einer Gebietsfläche von rund 543 qkm zu den kleineren 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.

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.

Die unterschiedliche Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung zeigt sich bezogen auf die Höhe der Inanspruchnahme und auch bei der Verteilung der in den Kommunen von den jungen Menschen und ihren Familien in Anspruch genommenen Leistungen. 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 Jugendlichen zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

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

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent *	19,5	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 Unna	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**	5,5	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 Unna insgesamt.

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

Die Kreis Unna hat bis 2019 sinkende Jugendeinwohnerzahlen. Der Personenkreis, der Hilfen zur Erziehung beziehen könnte, ist damit etwas gesunken. In 2020 ist die Jugendeinwohnerzahl geringfügig gestiegen. Im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes ist der Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung niedriger als bei den meisten Vergleichskreisen. Der Kennzahlenwert liegt am ersten Viertelwert. Der niedrige Anteil an Jugendeinwohnern wirkt sich rechnerisch 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 Unna 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 Unna im ersten Viertelwert des Vergleichs.

In mehreren Untersuchungen[11] 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.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

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

Der Kreis Unna 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 Lebenssituation 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 Unna ist dem Jugendamtstyp 3 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine 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

Der Kreis Unna bezieht die soziostrukturellen Daten in seine Planungen ein. Diese Strukturdaten wertet der Fachbereich Familie und Jugend für den ganzen Kreis und auch differenziert nach kreisangehörigen Kommunen aus. Ferner nutzt die Jugendhilfeplanung des Kreises Unna die Strukturdaten für die Bedarfsermittlung und Maßnahmenplanung.

Auch bei der Erstellung des Jugendförderplanes werden strukturelle Daten aufbereitet und miteinbezogen. Der Plan dient als Förderinstrument in der kommunalen Jugendhilfe sowie als Planungs- und Steuerungsinstrument für die Kinder- und Jugendarbeit des Kreises. Er enthält die Ergebnisse des Beteiligungs- und Abstimmungsprozesses zwischen freien Trägern, unterschiedlichen Vertretern der Jugendarbeit, der Verwaltung und Politik.

Der Kreis plant ein Datenkonzept mit einem kreisweiten Datenpool. Dieser soll von den unterschiedlichen Fachbereichen genutzt werden.

4.3.2 Präventive Angebote

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

- Der Kreis Unna ist mit vielen präventiven Angeboten für alle Altersgruppen im Rahmen einer Präventionskette und einer intensiven Netzwerkarbeit gut aufgestellt. Die Koordination der Angebote erfolgt im Fachbereich Familie und Jugend. Positiv sieht die gpaNRW die ressortübergreifende und interkommunale Zusammenarbeit bei den Präventionsthemen.

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 Unna** hat ein vielfältiges Netz präventiver Maßnahmen und niederschwelliger Beratungsangebote für verschiedene Altersgruppen aufgebaut. Es sind Angebote für alle Altersgruppen vorhanden, die der Fachbereich regelmäßig weiterentwickelt. Dabei findet Prävention übergreifend im Fachbereich und in kommunalen Präventionskonzepten in Bönen, Fröndenberg und Holzwickede statt. Es gibt unter anderem

- Vereinbarungen zum Kinderschutz gemäß § 8a SGB VIII mit Kindertageseinrichtungen, Schulen, Jugendförderung sowie dem Sozialpädiatrischen Zentrum, der Geburtsklinik und der Frühförderstelle im Kreis Unna,
- Familienbüro u.a. mit Neugeborenen-Besuchen,
- Lotsendienst in kinderärztlichen Praxen,
- FamoS – Familienorientierter Start,
- Familienhebammen,
- Interprofessioneller Qualitätszirkel (IQZ) Frühe Hilfen,
- Elternbildung u.a. in den Familienzentren – von Themenabenden bis Elterntrainings,
- Maßnahmen zur Gestaltung der Übergänge, z.B. Bildungsprotokolle in den Kindertageseinrichtungen und Schulen,
- Hausaufgaben-, Lernhilfen und Angebote zur Berufsorientierung und
- gemeinsame Fallkonferenzen mit dem Jobcenter und der Agentur für Arbeit.

Hinzu kommen Angebote aus dem Kinder- und Jugendförderplan des Kreises Unna.

Der Kreis Unna beteiligt sich bereits seit 2012 gemeinsam mit den Städten Bergkamen, Fröndenberg/Ruhr, Lünen, Selm, Unna, Werne und den Gemeinden Bönen und Holzwickede an dem Landesprogramm „Kinderstark – NRW schafft Chancen“ (früher: „Kommunale Präventionsketten“). Das Landesprojekt soll ein gelingendes Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen unterstützen und fördern. Dies soll mit Hilfe kommunaler Präventionsketten, mit einer kommunalen Gesamtstrategie und einer bereichsübergreifenden Kooperation, gemeinsam in einem Lernnetzwerk mit Hilfe hauptamtlicher Koordinatoren/-innen geschehen[12]. Zur kreisweiten Koordination wurde eine halbe Stelle im Fachbereich Familie und Jugend eingerichtet. Damit soll die interkommunale und ressortübergreifende Zusammenarbeit weiter gefördert und ausgebaut werden. Parallelstrukturen sollen möglichst abgebaut werden.

Ferner gibt es drei Jugendzentren in kommunaler Trägerschaft und weitere konfessionelle Angebote verteilt in den drei Kommunen. Obwohl die Schulsozialarbeit bei den Kommunen angesiedelt ist, besteht eine enge Abstimmung zwischen Schulsozialarbeit, dem ASD und der Jugendhilfeplanung.

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.

[12] https://www.kinderstark.nrw/

4.4.1 Organisation

- Der Fachbereich Familie und Jugend des Kreises Unna 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.

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

Der Fachbereich 51 -Familie und Jugend-, der Fachbereich Arbeit und Soziales und das Jobcenter sind beim Kreis Unna dem Dezernat III zugeordnet. Das Schulamt gehört dem Dezernat V 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 Unna besteht zwischen den beiden Dezernaten und Fachbereichen eine enge Kooperation. Wie oben bereits beschrieben besteht insbesondere zwischen dem ASD und den Schulen und Schulträgern ein enger Kontakt. Gleichwohl haben besonders die Erziehungs- und Familienberatung ähnliche Versorgungsaufträge. Die Erziehungsberatungsstelle ist im Fachbereich Familie und Jugend angesiedelt.

Der Fachbereich Familie und Jugend ist in vier Sachgebiete unterteilt. Im Sachgebiet 51.2 - Hilfen zur Erziehung - sind die Jugendgerichtshilfe, der Allgemeine Soziale Dienst (ASD), der Pflegekinderdienst (PKD) und die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) angesiedelt. Im Sachgebiet 51.4 - Kindertagesbetreuung und wirtschaftliche Hilfen - ist die wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) verortet. Die Jugendhilfeplanung, die Adoptionsvermittlung und die Erziehungsberatungsstelle sind der Fachbereichsleitung direkt zugeordnet. Die Adoptionsvermittlungsstellen der Stadt Schwerte, der Stadt Unna und des Kreises Unna haben sich zu einer gemeinsamen Adoptionsvermittlungsstelle zusammengeschlossen, die für Bönen, Fröndenberg, Holzwickede, Schwerte und Unna zuständig ist.

Seit dem 01.11.2019 bearbeiten Spezialkräfte innerhalb des ASD die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII.

Der ASD ist sozialräumlich organisiert. Der PKD ist zentral verortet. In jeder Kommune befinden sich Außenstellen zu den HzE. Die Fachaufsicht für die ASD-Fachkräfte liegt bei der Sachgebietsleitung und die Dienstaufsicht bei der Fachbereichsleitung. Teambesprechungen mit allen Fachkräften und der Leitung finden regelmäßig statt. Hier werden auch gesetzliche Änderungen oder Anpassungen der Verfahrensstandards besprochen.

Die WiJu ist zentral im Kreis Unna angesiedelt. Diese prüft unter anderem in schwierigen Fallkonstellationen die Zuständigkeit, überwacht das Haushaltsbudget und macht Kostenerstattungen geltend.

Die Jugendhilfeplanung des Kreises ist auf aktuellem Stand. Sie ist für die Planung aller Bereiche der Jugendhilfe zuständig. Eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für den Bereich Hilfe zur Erziehung ist eingerichtet. Auch für andere Aufgabenbereiche des Fachbereiches sind Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII eingerichtet.

Mit den Stadtjugendämtern finden regelmäßige Treffen und Austausche zu unterschiedlichen Themen der Jugendhilfe statt.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

➔ **Feststellung**
Der Kreis Unna hat gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen eine Strategie für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen im Kreis entwickelt. Diese können eine gute Grundlage für die Gesamtsteuerung bilden. Konkrete Ziele sind bisher noch nicht erarbeitet worden.

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

Der **Kreis Unna** hat gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen eine Strategie für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen im Kreis entwickelt. Wie oben bereits beschrieben sind hierzu zusammen mit den kreisangehörigen Kommunen Ziele und Maßnahmen entwickelt worden. Im Sachgebiet Hilfen zur Erziehung gilt als oberste Prämisse die Familien zu erhalten. Danach richten sich auch die Maßnahmen aus. Die Jugendhilfeplanung dient als Grundlage strategischer und operationaler Überlegungen und Aktivitäten des Fachbereichs. Einmal jährlich erstellt der Fachbereich einen Tätigkeitsbericht. In diesem schreibt er die Ziele und Maßnahmen für die einzelnen Bereiche der Jugendhilfe weiter fort. Der Fachbereich hat für die HzE in den nächsten Jahren vorrangig folgende Ziele:

- Umsetzung des KJSG und des Landeskinderschutzgesetzes,
- passgenaue HZE durch Beratung und intensive sozialpädagogische Diagnostik und
- Steuerung und Verzahnung von Mehrfachhilfen.

Auch im Produkthaushalt des Kreises Unna finden sich einige Ziele aus dem Tätigkeitsbericht bzw. aus der Jugendhilfeplanung. Dabei handelt sich eher um „Fokusaufgaben“ und keine konkreten Ziele. Weitere Ausführungen zu Zielen und Kennzahlen finden sich im Bericht unter dem Finanz- und Fachcontrolling.

➔ **Empfehlung**
Der Fachbereich Jugend und Familie sollte konkrete Ziele formulieren und mit entsprechenden Maßnahmen hinterlegen.

4.4.3 Finanzcontrolling

➔ **Feststellung**
Der Kreis Unna hatte in der Vergangenheit aufgrund begrenzter technischer Mittel kaum Möglichkeiten ein strukturiertes Controlling durchzuführen. Im Prüfungszeitraum war die Aufgabe Controlling nicht personalisiert.

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.

Der **Kreis Unna** hatte bisher keine Stellenanteile für ein Finanzcontrolling im Fachbereich Familie und Jugend ausgewiesen. Der Kreis hat im Stellenplan 2023 eine Stelle für Controlling-Aufgaben eingerichtet. Die Stelle wird voraussichtlich im Mai 2023 besetzt.

Zusätzlich waren die Auswertemöglichkeiten aus der Jugendhilfesoftware sehr begrenzt. Auch mit einem zusätzlich angeschafften Auswertetool waren die Auswertemöglichkeiten sehr begrenzt. Aus diesem Grunde konnte der Kreis Unna zu einigen von der gpaNRW geforderten Daten keine Angaben machen. Gleichwohl finden sich sowohl im Produkthaushalt und im jährlichen Tätigkeitsbericht zu den HzE Ziele und Maßnahmen.

Zu gleichen Ergebnissen ist das externe Beratungsunternehmen bei seiner Untersuchung im Jahr 2021 gekommen. Für den Fachbereich 51 sollte ein Fach- und Finanzcontrolling eingeführt, gepflegt und weiterentwickelt werden.[13]

Der Fachbereich Familie und Jugend ist gerade in der Umsetzung der Empfehlung.

➔ **Empfehlung**
Der Fachbereich Jugend und Familie sollte zeitnah die Empfehlung des externen Beratungsunternehmens umsetzen. Im Finanzcontrolling sollte der Fachbereich mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und Zielwerten bzw. Zielkorridoren arbeiten. Die Entwicklung dieser Kennzahlen sollte analysiert und in das Berichtswesen mitaufgenommen werden. Dieses gilt auch für die Darstellung von Kennzahlen im Produkthaushalt.

4.4.4 Fachcontrolling

➔ **Feststellung**
Im Fachbereich Familie und Jugend ist bisher kein integriertes Fach- und Finanzcontrolling installiert. Gleichwohl sind bereits einige Wirkungskennzahlen im Haushalt und im jährlichen Tätigkeitsbericht vorhanden.

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

[13] Siehe dazu Gutachten von Allevo, Empfehlung 56

Qualitätsstandards überprüfen zu können. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Das Fachcontrolling ist beim **Kreis Unna** bisher bei der Sachgebietsleitung und den Produktverantwortlichen 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 führt der Kreis regelmäßige Qualitätsdialoge mit den freien Trägern durch. Daten zum Beispiel zu Laufzeiten, Fachleistungsstunden, Abbrüchen, Übergang von Kinderschutzmeldungen in die HzE etc. und weitere Daten zu den einzelnen Kommunen wertet der Fachbereich zurzeit noch nicht aus, bzw. ist eine Auswertung nicht möglich. Die Informationen und Daten des Fachcontrollings führt das Kreisjugendamt nicht in einem Bericht zusammen. Einige Wirkungskennzahlen stellt der Fachbereich im Produkthaushalt und im jährlichen Tätigkeitsbericht dar. Mit der Ablösung der alten Jugendhilfesoftware durch ein neues Jugendhilfefachverfahren soll auch das Fachcontrolling intensiviert werden. Die neue Software setzt der Fachbereich seit Anfang 2023 in den Bereichen ASD, PKD und WiJu ein. Bis Ende Mai 2023 sollen die Erziehungsberatung, Vormundschaften, Beistandschaften und die Jugendhilfe im Strafverfahren am Jugendhilfefachverfahren teilnehmen. Danach sollen die restlichen Bereiche wie UVG und Adoptionen ins System eingepflegt werden. Mit der neuen Software sind auch Auswertungen möglich.

➔ **Empfehlung**
Auch zum Fachcontrolling sollte entsprechende Ziele und Kennzahlen entwickelt werden und in das Berichtswesen aufgenommen werden.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ **Feststellung**
Der Kreis Unna hat für den Bereich HzE die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in einem Arbeitshandbuch geregelt. Die elektronische Aktenführung ist noch nicht eingeführt. Die Jugendhilfesoftware unterstützt den Fachbereich noch nicht optimal.

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 Unna** hat die Standards für die Aufgabenwahrnehmung im Fachbereich Jugend und Familie verbindlich für die Mitarbeitenden beschrieben. Sämtliche Verfahrenshinweise sind auch in digitaler Form zugänglich. Zu einigen Hilfearten hat der Fachbereich besondere Standards festgelegt. Der Fachbereich setzt eine Jugendhilfesoftware ein, die nicht durch den Planungs- und Hilfeplanprozess führt. Auch die Auswertungsmöglichkeiten sind wie oben bereits

beschrieben begrenzt. Dieses hat auch das externe Beratungsunternehmen in seiner Untersuchung festgestellt. Die alte Software wird durch eine neue moderne Jugendhilfesoftware abgelöst. Die neue Jugendhilfesoftware führt durch den Hilfeplanprozess. Auch Plausibilitätsprüfungen sind in der Software hinterlegt.

→ **Empfehlung**
Medienbrüche sollten mit Einführung der neuen Jugendhilfesoftware weitgehend vermieden werden. Neben den Verfahrensstandards sollten auch Auswertungen möglichst nur aus der Software getätigt werden. Perspektivisch sollte die digitale Akte eingeführt werden.

Dabei sollte die Führung von zusätzlichen Excel-Dateien weitgehend vermieden werden. Der Fachbereich hat bisher keine E-Akte im Einsatz. Für die Einführung der digitalen Akte ist der Stab „Digitalisierung“ zuständig. Der Fachbereich setzt ab März beim Elterngeld die digitale Akte ein. Hier sollen Erfahrungen auch für die anderen Bereiche der Jugendhilfe gesammelt werden.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**
Die Verfahrensstandards des Fachbereichs Familie und Jugend des Kreises Unna bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Lt. Aussage des Fachbereiches funktioniert die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit in der Praxis, obwohl entsprechende Konzepte fehlen.

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.*
- *Die Fachkraft 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 Unna im Arbeitshandbuch und in Arbeitshilfen verbindlich geregelt. Für das Verfahren der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII gibt es darüber hinaus noch separate Standards. Die vom Kreis zur Verfügung gestellten Dokumente sowie die hierzu ergänzend im Interview erteilten Auskünfte zeigen ein schlüssiges Verfahren auf, das den vorstehenden Anforderungen gerecht wird. Wie oben bereits beschrieben ist auch der Arbeitsbereich des ASD von einem externen Beratungsunternehmen untersucht worden. Der Fachbereich ist zurzeit dabei, die Empfehlungen des Unternehmens umzusetzen.

Geeignete und notwendige Hilfen und den Leistungsanbieter ermittelt der ASD immer im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte. Zum Teil nimmt auch die ASD Leitung an den Teamkonferenzen teil. Neben der Effizienz und Qualität der angebotenen Hilfeleistungen bezieht der ASD auch wirtschaftliche Aspekte bei der Auswahl des Leistungsanbieters mit ein. In der Regel erfolgt die Fortschreibung des Hilfeplans nach sechs Monaten. Bei Bedarf erfolgt eine frühere Fortschreibung bzw. Umsteuerung der Hilfe.

Der Kreis hat bislang kein schriftliches Rückführungskonzept. Rückführung ist lt. Aussage des Fachbereichs immer ein Thema im Einzelfall in der Hilfeplanung.

Ein schriftliches Verselbständigungskonzept und besondere Verfahrensstandards für junge Volljährige hat der Kreis Unna nicht. Teilweise haben die stationären Träger, die vom Kreis belegt werden, Verselbständigungskonzepte.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte ein Rückführungs- und Verselbständigungskonzept entwickeln. Dabei sind die Änderungen des SGB VIII einzubeziehen.

4.5.1.2 Fallsteuerung

→ Der Fachbereich Jugend und Familie steuert die Fallübergabe durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess.

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.*

Der Fachbereich des Kreises Unna steuert die Hilfeplanfälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die fachliche Zugangssteuerung hat das Jugendamt in dem oben bereits beschriebenen Arbeitshandbuch erläutert. Zusätzlich ist der Prozess der Fallsteuerung von einem externen Beratungsunternehmen untersucht worden. 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. 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. Die notwendigen Unterlagen hat der ASD bisher auf dem Postweg an die WiJu übergeben. Mit Nutzung der neuen Jugendhilfesoftware seit Anfang des Jahres 2023 erfolgt die Übergabe im System.

Der Fachbereich Familie und Jugend nutzt ein Anbieterverzeichnis. Die Anbieter wählt der Fachbereich hauptsächlich nach Eignung aus.

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 ASD Teams des Fachbereiches des Kreises Unna waren geteilt. Ein Teil hat im Home-Office gearbeitet der andere Teil in Präsenz. Die Fallsteuerung hat sich während der Corona-Pandemie spürbar verändert. Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII haben sich verringert bzw. fanden in Form von Telefon- bzw. Videoberatungen 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. Kontakte fanden per Videokonferenz bzw. bei Spaziergängen statt. Lt. Aussage des Jugendamtes hat sich die Pandemie nicht auf die Laufzeiten der Hilfen ausgewirkt. Aus dem ASD und der WiJu musste kein Personal im Gesundheitsbereich aushelfen. 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 Unna haben zugenommen wie die folgende Tabelle zeigt:

Kinderschutzmeldungen 2017 bis 2020

	2018	2019	2020	2021
Kinderschutzmeldungen nach § 8a SGB VIII	39	51	77	96

Der Fachbereich Jugend und Familie erwartet auch für das Jahr 2022 steigende Kinderschutzmeldungen. Dies liegt zum Teil an der starken Sensibilisierung der Bevölkerung für das Kinderschutzthema. Der Kreis Unna ist zurzeit dabei, die Gründe für den starken Anstieg zu ermitteln.

Der Fachbereich hat nicht erfasst, wie viel Kinderschutzmeldungen in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind. Hierzu findet sich eine Empfehlung im Kapitel Fachcontrolling.

In den Jahren 2021 und 2022 hat der Kreis Unna 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

- **Feststellung**
  Die WiJu prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt in schwierigen Fällen durch die WiJu und in allen anderen Fällen durch den ASD. Hierbei gibt es immer eine enge Abstimmung zwischen ASD und

WiJu. Schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen sowie der Zuständigkeit gibt es nicht.

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

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

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

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

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte schriftliche Standards für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen erarbeiten. In diesem Zusammenhang sollte auch schriftlich geregelt werden, in welchen Fällen die Zuständigkeitsprüfung durch die WiJu erfolgen soll.

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 der Fachbereich nicht. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen. Ein Sicherheits- und Rechtekonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware ist nicht verschriftlicht.

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 Fachbereich Familie und Jugend des **Kreises Unna** ist kein standardisiertes internes Kontrollsystem (IKS) installiert. Prozessintegrierte Kontrollen finden in erster Linie über die festgelegten Verfahrensstandards statt. Das Vier-Augen-Prinzip hält der Fachbereich in jedem Fall ein. 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. Die Zuständigkeiten sind in einem Arbeitshandbuch eindeutig geregelt.

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. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Kontrollen und Checklisten sollten dazu erstellt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Fachbereich Familie und Jugend sollte ein IKS mit stichprobenhaften prozessunabhängigen 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 Unna verspürt den zunehmenden Fachkräftemangel. Für den ASD, PKD und die WiJu gibt es aktuelle Personalbemessungen. Ein Einarbeitungskonzept ist für den ASD vorhanden. Ein schriftliches Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept gibt es für den Fachbereich nicht.

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.

Der **Kreis Unna** hat wie bereits mehrfach beschrieben den Fachbereich Familie und Jugend im Jahr 2021 durch ein externes Unternehmen untersuchen lassen. Dabei ist auch eine Personalbemessung des ASD (einschließlich aller Spezialdienste) und der WiJu erfolgt. Für die Besetzung von Stellen im ASD oder in der WiJu gibt es keine Wiederbesetzungssperren. Bei der Besetzung neuer Stellen kann es zu zeitlichen Versätzen kommen, da nicht immer ausreichend qualifizierte Bewerber/Innen vorhanden sind. Bisher fließen in die Personalbedarfsplanung lediglich geplante Fluktuationen ein. Auch ungeplante Fluktuationen oder Langzeiterkrankungen sind lt. Aussage des Kreises in der Bemessung angemessen berücksichtigt.

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. Für die anderen Bereiche der HzE gibt es kein Einarbeitungskonzept.

Für die Mitarbeitenden des Fachbereiches gibt es kein Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept. 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 Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeitende sollte auch auf andere Bereiche der HzE ausgeweitet werden. Zusätzlich sollte der Fachbereich ein Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept erarbeiten.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	25	16	26	32	37	52	26
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	187	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 19,0 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der WiJu waren es für 2020 insgesamt 2,5 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.

- Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle liegt beim ASD des Fachbereichs Familie und Jugend des Kreises Unna unter dem gpaNRW-Richtwert.

Der ASD des Jugendamtes des Kreises Unna bearbeitet durchschnittlich 25 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Damit unterschreitet der ASD den gpaNRW-Richtwert. Seit 2017 sind die Vollzeit-Stellen im ASD stetig gestiegen. Im Jahr 2023 waren 20,95 Vollzeit-Stellen im ASD tätig.

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 Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle liegt beim WiJu des Fachbereichs Familie und Jugend des Kreises Unna deutlich über dem gpaNRW-Richtwert.

Der Kreis Unna positioniert sich am dritten Viertelwert der Vergleichskreise. Die Stellenausstattung ist auch von der externen Beratungsfirma überprüft worden. Dort ist eine Ausweitung der Stellenanteile auf 3,0 Vollzeit-Stellen vorgeschlagen worden. Dem Vorschlag ist der Kreis Unna gefolgt und hat die Stellenanteile der WiJu aufgestockt. (Feststellung)

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Kreis Unna weist im interkommunalen Vergleich 2020 den zweithöchsten Fehlbetrag je Einwohner auf. Dieser wird durch eine hohe Falldichte negativ beeinflusst.

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 Unna** hat in 2020 für SodEG 159.088,59 Euro aufgewendet. Diese sind in 35 a SGB VIII Aufwendungen geflossen. Dieser Betrag ist in den Transferaufwendungen enthalten.

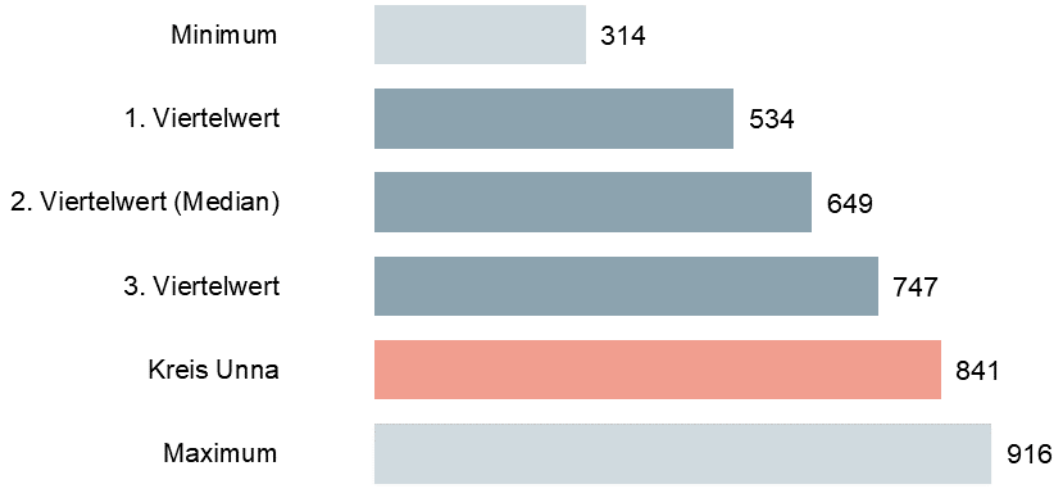
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag absolut	7.930.869	9.629.599	10.702.510	9.032.603
Fehlbetrag je Einwohner	726	890	993	841

Der Fehlbetrag HzE ist bis zum Jahr 2019 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2020 war der Fehlbetrag erstmalig niedriger als in den Vorjahren. Dieses hat unterschiedliche Ursachen. Beispielsweise sind die Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) um 50 Prozent zurückgegangen. Auch die übrigen Transferaufwendungen sind gesunken.

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

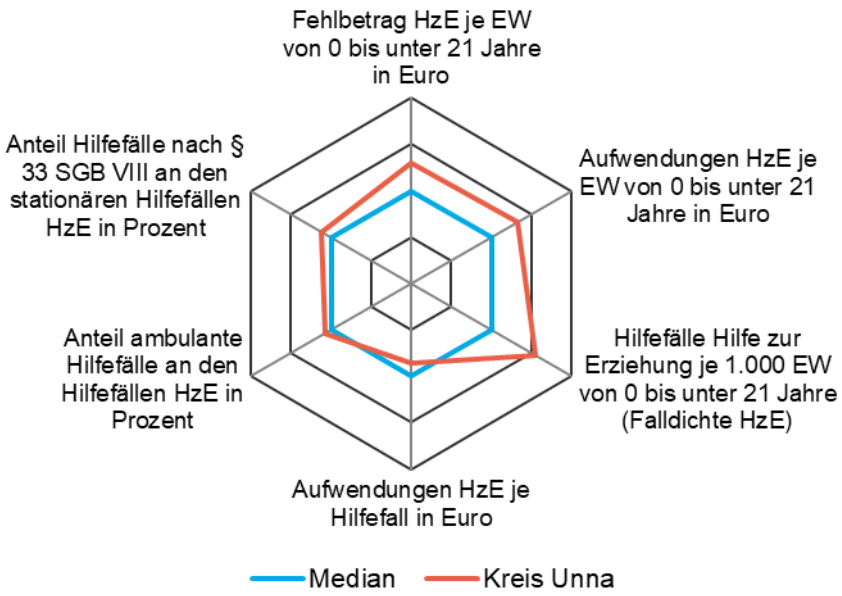
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



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

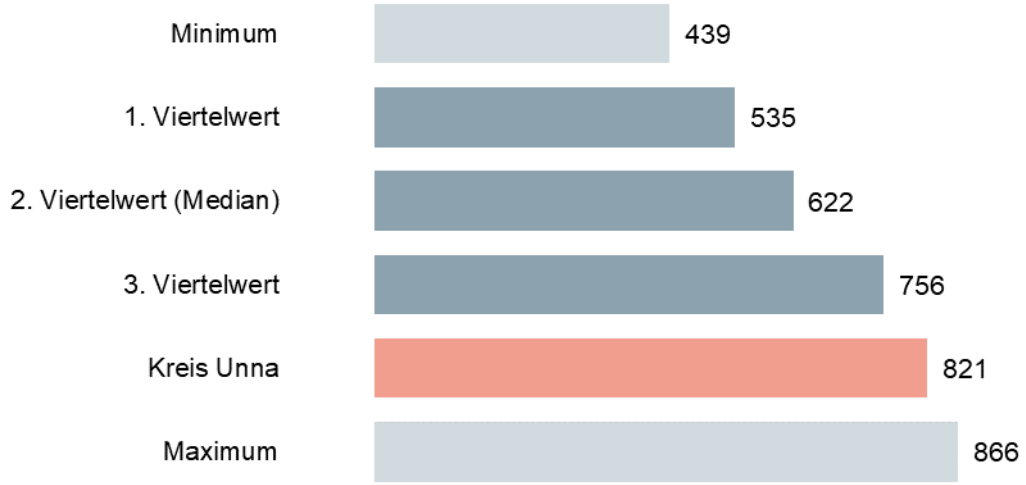
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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 Unna setzt kein eigenes Personal zur Leistungserbringung von HzE ein. Er ist auch nicht Träger einer eigenen Einrichtung.

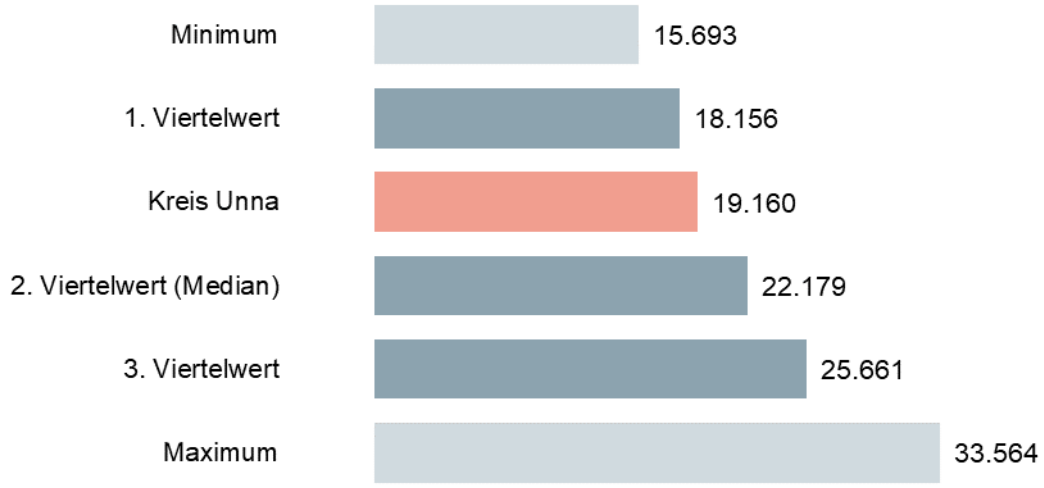
- Die Aufwendungen HzE je Einwohner sind im Kreis Unna höher als in den meisten Vergleichskreisen.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Die differenzierte Betrachtung der Aufwendungen zeigt, dass die ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise niedrig sind.

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

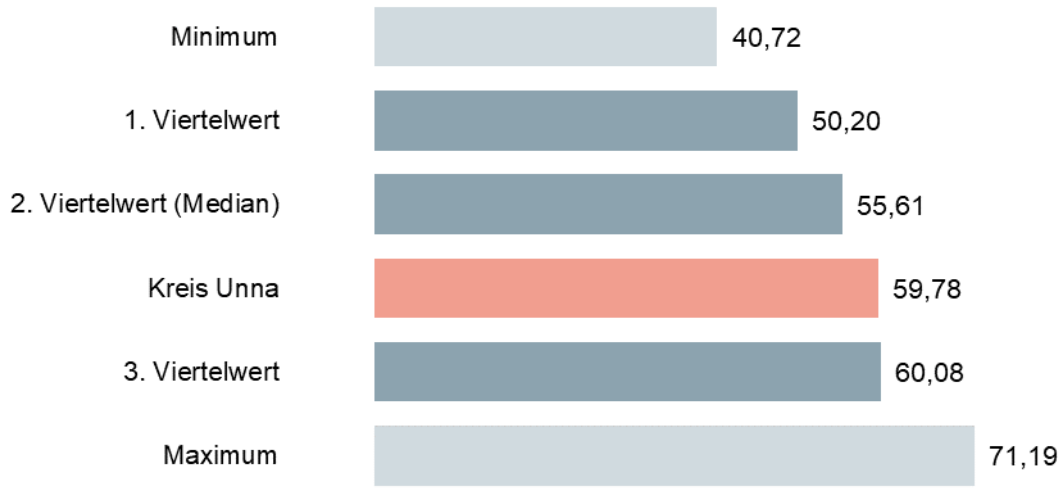
Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.586	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.392	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

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

- Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE liegt oberhalb des Medians der Vergleichskreise. Er wirkt sich positiv 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 gute Positionierung macht auch die folgende Grafik deutlich.

Verteilung Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen HzE insgesamt

Anders als andere Kreise führt der Kreis Unna auch bei Mehrfachhilfen ein gesondertes Hilfeplanverfahren durch. Dieses kann Auswirkungen auf den Kennzahlenwert haben.

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

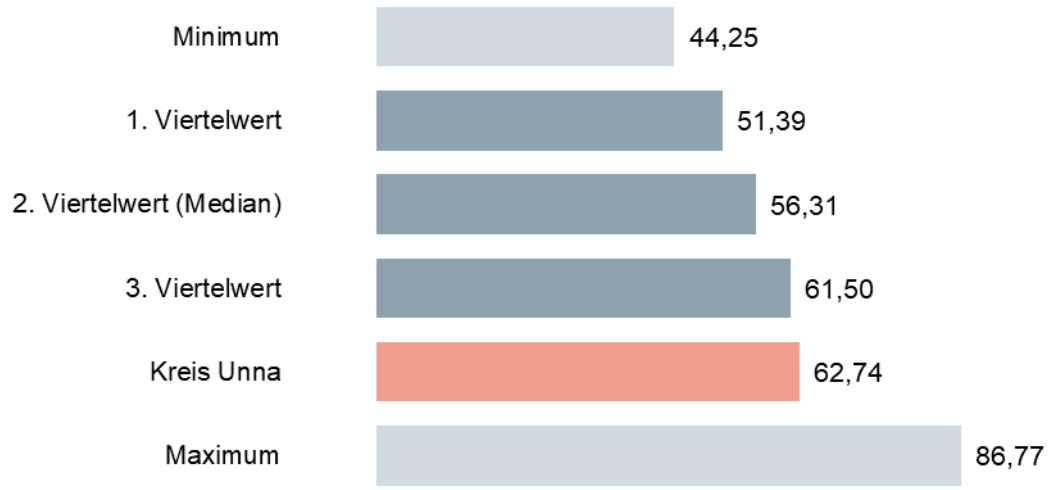
2018	2019	2020
63,1	59,5	59,8

Im Jahr 2020 hat die gpaNRW insgesamt 467 Hilfefälle berücksichtigt, davon waren 279 ambulante Hilfen. Der Anteil der ambulanten Hilfen ist niedriger als 2018. Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch die Aufwendungen positiv beeinflusst werden.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der Kreis Unna bringt einen hohen Anteil stationärer Hilfen in Vollzeitpflege unter. Damit sind über 60 Prozent der kostengünstigeren Vollzeitpflege 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 Kreis Unna gab es im Jahr 2020 118 Hilfefälle in Vollzeitpflege, bei insgesamt 188 stationären Hilfefällen. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen positioniert sich im Kreis Unna oberhalb des dritten Viertelwertes des interkommunalen Vergleiches.

Im Zeitverlauf schwankt der Kennzahlenwert. Er liegt aber in allen Jahren vergleichsweise auf hohem 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

2017	2018	2019	2020
63,2	56,8	60,2	62,7

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 Unna hat eine geringe 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 Unna wendet für einen Hilfefall in Vollzeitpflege im Jahr 2020 durchschnittlich 15.454 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung hingegen durchschnittlich 73.407 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 bildet beim Kreis Unna im Jahr 2020 den Maximalwert. Dieses hat negative Auswirkungen auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag.

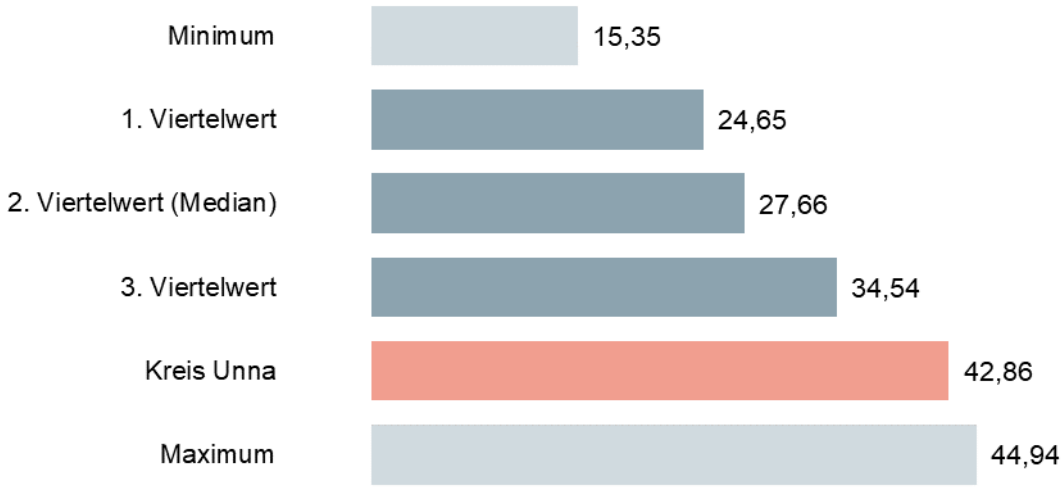
Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte niedrig bleibt, um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

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

	2018	2019	2020
Falldichte HzE ambulant in Promille	28,2	25,4	25,6
Falldichte HzE stationär in Promille	16,5	17,3	17,2
Falldichte HzE gesamt in Promille	**44,7**	**42,7**	**42,9**

Der Kreis Unna bildet bei dieser Kennzahl den fast den Maximalwert ab.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen. Der Kreis Unna hat den zweithöchsten Kennzahlenwert. Die Kennzahlenwerte verteilen sich wie folgt:

Verteilung Falldichte HzE 2020

Die ambulanten Hilfefälle sind im Betrachtungszeitraum schwankend. Die stationären Fallzahlen sind gestiegen. Im interkommunalen Vergleich bildet die Falldichte ambulant und stationär fast den Maximalwert ab.

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

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	25,6	6,3	12,6	15,1	21,5	26,7	26
Falldichte HzE stationär	17,2	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	3,9	3,4	2,4
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII	45,9	32,5	27,7
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	18,3	26,8	24,7
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	71,9	73,7	87,6
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	28,9	9,0	14,0
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	123,4	115,7	109,3
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	16,7	15,6	13,7
ambulante Hilfefälle gesamt	**309,0**	**276,7**	**279,4**
ambulante Hilfefälle gesamt ohne UMA	**304,4**	**270,8**	**276,7**
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	99,7	110,8	111,0
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	44,0	45,2	37,4
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	3,7	3,0	2,0
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	33,3	29,4	37,5
stationäre Hilfefälle gesamt	**180,7**	**188,4**	**187,9**
stationäre Hilfefälle gesamt ohne UMA	**151,6**	**158,7**	**174,9**

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

- Der Kreis Unna nutzt die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII kaum.

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

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.031	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)	0,2	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. Anders als andere Jugendämter nutzt der Kreis Unna diese Hilfeart nur sehr wenig. Die Hilfeform setzt der Kreis überwiegend für therapeutische Hilfen, Reittherapie und Haushaltshilfen ein. Der Kreis Unna hat im Jahr 2020 für zwei Hilfefälle in flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII insgesamt Aufwendungen von 16.663 Euro verwendet. Im Betrachtungszeitraum sind die Fallzahlen bei dieser Hilfeart gesunken. Die Falldichte ist beim Kreis Unna wesentlich geringer als in den meisten Vergleichskreisen.

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.

- Bei der sozialpädagogischen Familienhilfe weist der Kreis Unna eine hohe Falldichte, aber niedrige Aufwendungen je Hilfefall auf.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.638	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)	8,0	0,3	2,8	5,0	6,9	11,9	26

Der Kreis Unna hat insgesamt rund 0,8 Mio. Euro für 88 Hilfefälle in SPFH aufgewendet. Die SPFH führen im Kreis immer freie Träger aus. Die Hilfefälle der SPFH stellen rund 19 Prozent aller Hilfefälle HzE dar. Im Zeitverlauf sind die Fallzahlen gestiegen. Die Falldichte für Hilfefälle nach § 31 SGB VIIII positioniert sich überdurchschnittlich. Im Monat bewilligt der Fachbereich zwischen 16 und 20 Fachleistungsstunden. Auswertungen zu Laufzeiten konnten vom Fachbereich Familie und Jugend nicht geliefert werden. Siehe dazu auch die Kapitel zum Controlling.

4.7.2.3 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 den ambulanten Hilfen zu.

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	29.343	23.846	28.598	33.889	39.535	60.852	24

Das Jugendamt wendete rund 411.000 Euro für 14 Kinder auf. Die Hilfe erfolgt im Kreis Unna in einer Kommune durch einen freien Träger.

4.7.2.4 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.

- Der Kreis Unna hat bei einer hohen Falldichte bei den Vollzeitpflegefällen vergleichsweise niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Auswärtige Jugendämter belegen in hohem Umfang die Pflegefamilien im Kreis Unna.

Der Kreis Unna hat im Jahr 2020 insgesamt rund 1,7 Mio. Euro für 111 Hilfefälle in Vollzeitpflege für Minderjährige aufgewendet. Davon hatte der Kreis in 71 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	96,3	110,8	111,0
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.121	15.044	15.454
Aufwendungen § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	138	153	157
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	9,1	10,2	10,2

Im Jahr 2020 erbrachte der Kreis Unna rd. 19 Prozent der Aufwendungen HzE für Vollzeitpflege für Minderjährige. Damit befindet sich der Kreis oberhalb des Medians im Vergleich der Kreise. Demgegenüber sind die Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege knapp über dem ersten Viertelwert der Vergleichskreise. Auch auf diese Kennzahl wirkt sich die vorher bereits beschriebene Bewilligungssystematik aus.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Unna	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	157	59	101	111	124	213	27
Stationäre Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.454	14.695	17.582	20.173	19.526	23.980	27
Anteil Aufwendungen nach § 33 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	19,2	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)	10,2	4,3	5,2	5,7	7,8	11,6	27

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 Unna nur zum Teil der Fall. Ein Heimfall ist im Kreis Unna rd. 58.000 Euro teurer als ein Vollzeitpflegefall. Siehe dazu auch das folgende Kapitel Heimerziehung.

Kostenerstattungen nach § 86 Abs. 6 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	64,3	18,7	42,7	50,5	63,8	78,2	23

Der Kreis Unna hat einen hohen Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege, die er von anderen Jugendämtern durch Zuständigkeitswechsel übernommen hat. Für diese hat der Kreis einen Kostenerstattungsanspruch. Auswärtige Jugendämter belegen in hohem Umfang die Pflegefamilien im Kreis Unna. Dieses führt schließlich zum Zuständigkeitswechsel und der Fallübernahme durch den Kreis Unna.

Der Fachbereich Familie und Jugend hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet, der mit 3,48 Vollzeit-Stellen für die Aufgaben nach § 33 SGB VIII ausgestattet ist. Eine Vollzeit-Stelle kümmert sich durchschnittlich um 31,9 Fälle. Der PKD kümmert sich um Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Fachtage, Vermittlung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien. Zusammen mit den kreiseigenen Kommunen mit eigenem Jugendamt führt der Fachbereich Elternschulungen durch. Im Kreisgebiet gibt es fünf Bereitschaftspflegestellen. Teilweise kommt es zu langen Verweildauern in der Bereitschaftspflege, da Entscheidungen der Familiengerichte fehlen.

Für den PKD gibt es eigene Verfahrensstandards. 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. In der Regel prüft der PKD bei Kindern bis zum zwölften Lebensjahr, ob eine Unterbringung in einer Pflegefamilie möglich ist. Hierzu sind die Schnittstellen zum ASD im Arbeitshandbuch beschrieben. Der PKD nimmt deshalb an den Fachgesprächen und Hilfeplangesprächen teil. 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 Unna betreut 27 Kinder in Westfälischen Pflegefamilien (WPF). Im Jahr 2022 betreute der Kreis 22 Kinder in WPF. Diese sind in der Regel teurer als die normalen Pflegeverhältnisse.

4.7.2.5 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 Unna hat Aufwendungen für die Heimerziehung nach 34 SGB VIII bezogen auf den Hilfefall, die über dem Median der Vergleichskreise liegen. Die Falldichte ist unterdurchschnittlich.

Der Kreis Unna leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Kreis Unna	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	252	85	184	261	314	417	27
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	73.407	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)	3,4	1,1	3,1	3,9	4,6	5,8	27
Anteil Heimerziehung nach § 34 SGB VIII an den HzE Hilfefällen gesamt in Prozent	8,0	4,2	9,5	12,9	17,9	24,9	26
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE gesamt	30,7	19,3	33,6	39,1	45,8	65,9	27

Der Kreis Unna hat im Jahr 2020 rd. 2,7 Mio. Euro für 37 Hilfefälle aufgewendet. Das sind rund 30 Prozent der Aufwendungen und acht Prozent der Hilfefälle HzE. Die Fallzahlen sind von 2018 bis 2020 ohne Berücksichtigung der Hilfefälle für UMA schwankend. Nach einem starken Anstieg von 2018 auf 2019 sind die Fallzahlen in 2020 wieder gesunken. Die Heimerziehungsfälle und die Aufwendungen für die UMA sind im Betrachtungszeitraum stark gesunken. Die Falldichte liegt etwas unterhalb des Medianwertes der Vergleichskreise. Bezogen auf den Hilfefall liegt der Wert des Kreises fast am dritten Viertelwert. Die Verteilung macht auch die folgende Grafik deutlich.

Verteilung Falldichte Heimerziehung 2020

Bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII strebt der Kreis Unna möglichst ortsnahe Unterbringungen an. Da einige Einrichtungen bereits voll belegt sind, gelingt die ortsnahe Unterbringung nicht immer. Hilfeplangespräche finden grundsätzlich in den Einrichtungen statt. Die Rückführung der Kinder und Jugendlichen in die Herkunftsfamilie thematisiert der ASD grundsätzlich in jedem Hilfeplangespräch. Ein Rückführungskonzept gibt es im Kreis Unna nicht. Im Ausland bringt das Jugendamt nur in absoluten Ausnahmefällen unter.

4.7.2.6 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.

- Der Kreis Unna hat im Bereich 35a SGB VIII eine sehr hohe Falldichte zu verzeichnen. Die Aufwendungen je Hilfefall demgegenüber sind niedriger als in den meisten Vergleichskreisen. Der Kreis Unna hat bereits Poollösungen eingerichtet. Perspektivisch sollen Pools an allen Schulen eingerichtet werden.

Die Fallzahlen und Aufwendungen entwickelten sich wie folgt:

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

	2017	2018	2019	2020
Gesamtaufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro	1.321.039	1.871.683	1.915.775	1.264.605
Gesamtfallzahlen § 35a SGB VIII	100,5	127,1	118,7	111,3
Hilfefälle § 35a SGB VIII ambulant	99,4	123,4	115,7	109,3
Hilfefälle § 35a SGB VIII stationär	1,1	3,7	3,0	2,0

Der Kreis Unna hat im Jahr 2020 insgesamt rund 1,3 Mio. Euro für 111 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII erbracht. Ein Großteil der Hilfen (109 Fälle) und Aufwendungen (ca. 1,1 Mio. Euro) flossen in die ambulanten Hilfen. Sowohl die Aufwendungen als auch die Fallzahlen sind im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Dieses liegt zum Teil an den Auswirkungen der Corona Pandemie und an der Einführung von Poollösungen.

Der Kreis Unna leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen *	Kreis Unna	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	116	24	54	89	116	188	27
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.366	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	10,2	0,9	3,4	5,0	7,6	11,3	27

Kennzahlen *	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.456	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	13.792	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	67,1	22,2	36,2	52,8	62,1	90,4	26
Stationäre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	61.098	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 Unna weist unter den Vergleichskreisen eine hohe Falldichte auf. Dieses macht auch die folgende Grafik deutlich.

Falldichte § 35a SGB VIII

Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe machen insgesamt rd. neun Prozent der Aufwendungen HzE aus. Die Hilfefälle nach § 35a SGB VIII bilden einen Anteil von rund 24 Prozent an allen Hilfefällen HzE. Bei den ambulanten Hilfen sind die Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung prägend. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen bei diesem Kennzahlenwert unterhalb des Medians 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 1. 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. Der Fachbereich Familie und Jugend des Kreises Unna hat im ASD einen Spezialdienst zu § 35a SGB VIII eingerichtet. Die Mitarbeitenden des Spezialdienstes haben unterschiedliche Spezialfortbildungen besucht. Der Fachdienst orientiert sich bei der Bearbeitung an der Arbeitshilfe zu 35a SGB VIII des Landesjugendamtes.

Der Kreis Unna hat im Jahr 2020 73 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.[14] Im Kreis Unna findet die Schulbegleitung bisher als 1:1 Betreuung statt. Eine Poollösung hat der Fachbereich an einer Grundschule mit einem freien Träger installiert. Im Prüfungszeitraum sollte ein weiterer Pool an der Gesamtschule in Fröndenberg installiert werden. Geplant ist, Poollösungen an allen Schulen zu installieren. In den betroffenen Schulen finden regelmäßig Bedarfskonferenzen zu 35a SGB VIII statt.

Integrationshelfer sind im Kreis in ausreichender Menge vorhanden. Zum Teil fehlt es allerdings an Eignungen für die Aufgabe des Integrationshelfers. Standards und Fristen zur Zuständigkeit und Abgrenzung sind definiert und mit Prozessen hinterlegt. Die Teilhabebeeinträchtigung prüft der Kreis Unna intensiv. Zur Feststellung gehört auch eine Hospitation an den Schulen. Wenn die Teilhabebeeinträchtigung nicht vorliegt, lehnt das Jugendamt Anträge ab.

4.7.2.7 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.

[14] 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 Unna höher als in den meisten Vergleichskreisen. Besondere Verfahrensstandards gibt es im Fachbereich des Kreises für die jungen Volljährigen nicht.

Der Kreis Unna leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	34..485	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,0	4,1	8,6	10,3	12,2	16,0	26
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	30,0	5,1	14,5	17,3	22,9	33,5	27
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.474	2.888	6.364	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 VIII)	8,0	1,1	6,3	7,1	9,7	18,3	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	45.066	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 VIII)	22,0	2,7	8,1	11,0	13,5	22,0	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	16.678	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	53.833	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26

Der Kreis Unna wendete im Jahr 2020 für Hilfen für junge Volljährige rund 1,8 Mio. Euro für 51 Hilfefälle auf. Dies sind zwanzig Prozent der Aufwendungen HzE und elf Prozent der Hilfefälle HzE insgesamt. Davon betrafen rund 1,7 Mio. Euro die 38 stationären Hilfefälle. Die Aufwendungen sind im Zeitverlauf gestiegen. Bei der ambulanten Falldichte liegt der Kreis Unna oberhalb des Medians, bei der stationären Falldichte bildet er sogar den Maximalwert der Vergleichskreise ab.

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.[15] Durch die Gesetzesänderung kommen für viele Jugendämter auch neue Herausforderungen zu.

Im Kreis Unna haben einige Träger breite Angebote für die Verselbständigung. Für die Verselbständigung arbeitet der Fachbereich eng mit dem Jobcenter zusammen. Der Kreis hat für die jungen Volljährigen keine separaten Verfahrensstandards vorgesehen. Allerdings soll der ASD frühzeitig die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung prüfen.

→ **Empfehlung**
Der Fachbereich Jugend und Familie 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 2018 stark rückläufig. Die Aufwendungen je Hilfefall sind beim Kreis Unna höher als bei den meisten Vergleichskreisen.

Im Jahr 2020 hat der Kreis Unna rund 750.000 Euro für 16 Hilfefälle für UMA aufgewendet. Der Großteil entfiel dabei auf stationäre Aufwendungen. Seit 2018 sind die Aufwendungen und die Fälle zurückgegangen. Seit 2021 sind die Fallzahlen wieder steigend. Im Jahr 2021 waren es 18 Hilfefälle.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

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

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	47.648	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,4	1,8	3,16	4,2	5,5	8,9	26
Hilfefälle HzE für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	1,4	0,5	1,0	1,2	1,5	2,4	27

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

Im Kreis Unna gibt es noch ausreichend Plätze für UMA. Da wie oben bereits beschrieben die Fallzahlen seit 2021 wieder angestiegen sind und auch 2023 steigende Fallzahlen zu erwarten sind, gestaltet sich die Unterbringung der UMA immer schwieriger. Im ASD bearbeitet eine Mitarbeiterin mit einem Stellenanteil von 0,5 Vollzeit-Stelle die UMA-Fälle spezialisiert. Der Stellenanteil im Jahr 2023 beträgt 0,45 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich liegt der Kreis Unna 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
Organisation und Steuerung					
F1	Der Kreis Unna hat gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen eine Strategie für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen im Kreis entwickelt. Diese können eine gute Grundlage für die Gesamtsteuerung bilden. Konkrete Ziele sind bisher noch nicht erarbeitet worden.	140	E1	Der Fachbereich Jugend und Familie sollte konkrete Ziele formulieren und mit entsprechenden Maßnahmen hinterlegen.	140
F2	Der Kreis Unna hatte in der Vergangenheit aufgrund begrenzter technischer Mittel kaum Möglichkeiten ein strukturiertes Controlling durchzuführen. Im Prüfungszeitraum war die Aufgabe Controlling nicht personalisiert.	140	E2	Der Fachbereich Jugend und Familie sollte zeitnah die Empfehlung des externen Beratungsunternehmens umsetzen. Im Finanzcontrolling sollte der Fachbereich mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und Zielwerten bzw. Zielkorridoren arbeiten. Die Entwicklung dieser Kennzahlen sollte analysiert und in das Berichtswesen mitaufgenommen werden. Dieses gilt auch für die Darstellung von Kennzahlen im Produkthaushalt.	141
F3	Im Fachbereich Familie und Jugend ist bisher kein integriertes Fach- und Finanzcontrolling installiert. Gleichwohl sind bereits einige Wirkungskennzahlen im Haushalt und im jährlichen Tätigkeitsbericht vorhanden.	141	E3	Auch zum Fachcontrolling sollte entsprechende Ziele und Kennzahlen entwickelt werden und in das Berichtswesen aufgenommen werden.	142
Verfahrensstandards					
F4	Der Kreis Unna hat für den Bereich HzE die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in einem Arbeitshandbuch geregelt. Die elektronische Aktenführung ist noch nicht eingeführt. Die Jugendhilfesoftware unterstützt den Fachbereich noch nicht optimal.	142	E4	Medienbrüche sollten mit Einführung der neuen Jugendhilfesoftware weitgehend vermieden werden. Neben den Verfahrensstandards sollten auch Auswertungen möglichst nur aus der Software getätigt werden. Perspektivisch sollte die digitale Akte eingeführt werden.	143
F5	Die Verfahrensstandards des Fachbereichs Familie und Jugend des Kreises Unna bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Lt. Aussage des Fachbereiches funktioniert die Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit in der Praxis, obwohl entsprechende Konzepte fehlen.	143	E5	Der Kreis Unna sollte ein Rückführungs- und Verselbständigungskonzept entwickeln. Dabei sind die Änderungen des SGB VIII einzubeziehen.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die WiJu prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt in schwierigen Fällen durch die WiJu und in allen anderen Fällen durch den ASD. Hierbei gibt es immer eine enge Abstimmung zwischen ASD und WiJu. Schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen sowie der Zuständigkeit gibt es nicht.	146	E6	Der Kreis Unna sollte schriftliche Standards für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen erarbeiten. In diesem Zusammenhang sollte auch schriftlich geregelt werden, in welchen Fällen die Zuständigkeitsprüfung durch die WiJu erfolgen soll.	147
F7	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 der Fachbereich nicht. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen. Ein Sicherheits- und Rechtekonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware ist nicht verschriftlicht.	147	E7	Der Fachbereich Familie und Jugend sollte ein IKS mit stichprobenhaften prozessunabhängigen Kontrollen einführen. Alle prozessintegrierten und prozessunabhängigen Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden. Zusätzlich sollte das Jugendamt das Berechtigungskonzept für die Nutzung der Jugendhilfesoftware verschriftlichen.	148
Personaleinsatz					
F8	Der Kreis Unna verspürt den zunehmenden Fachkräftemangel. Für den ASD, PKD und die WiJu gibt es aktuelle Personalbemessungen. Ein Einarbeitungskonzept ist für den ASD vorhanden. Ein schriftliches Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept gibt es für den Fachbereich nicht.	148	E8	Das Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeitende sollte auch auf andere Bereiche der HzE ausgeweitet werden. Zusätzlich sollte der Fachbereich ein Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept erarbeiten.	149
Leistungsgewährung					
F9	Die Aufwendungen und Falldichten für die jungen Volljährigen sind im Kreis Unna höher als in den meisten Vergleichskreisen. Besondere Verfahrensstandards gibt es im Fachbereich des Kreises für die jungen Volljährigen nicht.	167	E9	Der Fachbereich Jugend und Familie sollte für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und mit Prozessen hinterlegen.	168

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung im Zuständigkeitsbereich des Fachbereichs Jugend und Familie zum 31.12. nach IT.NRW 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	56.174	56.034	55.991	56.007
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	9.209	9.081	9.095	9.193
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	11.112	10.951	10.884	10.902

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	8.565.801	9.942.499	9.591.899	8.953.466
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	771	908	881	821
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.342	20.306	20.629	19.160
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	2.650.904	3.188.001	2.959.611	2.677.821
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.136	10.318	10.698	9.586
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	5.914.897	6.754.499	6.632.288	6.275.645
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.938	37.390	35.216	33.392
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	39,9	44,7	42,7	42,9
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	65,5	63,1	59,5	59,8
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	63,2	56,8	60,2	62,7

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	15.342	18.059	25.654	16.663
Hilfefälle	8,4	3,9	3,4	2,4
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	677.886	669.503	614.643	805.204
Hilfefälle	80,2	71,9	73,7	87,6
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	347.188	408.794	260.817	410.799
Hilfefälle	26,2	28,9	9,0	14,0
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.380.264	1.507.877	1.666.521	1.715.407
Hilfefälle	96,3	99,7	110,8	111,0
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	3.404.714	3.609.740	3.264.029	2.747.631
Hilfefälle	36,4	44,0	45,2	37,4
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.321.039	1.871.683	1.915.775	1.264.606
Hilfefälle	100,5	127,1	118,7	111,3
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.159.168	1.670.351	1.603.928	1.765.295
Hilfefälle	40,9	50,0	45,0	51,2

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	21,5	26,7	25,1	30,0
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.631.992	1.565.219	1.055.230	748.077
Hilfefälle	34,8	33,7	35,6	15,7

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

Hilfe zur Pflege

Die Bevölkerung im **Kreis Unna** ist relativ alt. In den nächsten Jahren wird der Anteil der über 65-Jährigen weiter ansteigen. Der Anteil der Pflegebedürftigen ist in dieser Altersgruppe besonders hoch. Gleichzeitig sinkt die Zahl in der Altersgruppe der potenziell Pflegenden. Aktuell kann noch ein großer Teil der Pflegebedürftigen ambulant und oft mit der Unterstützung von Familienmitgliedern gepflegt werden. Dies kann sich durch die demografische Entwicklung zukünftig ändern. Bereits jetzt wächst der Anteil der Pflegebedürftigen, die auf einen ambulanten Pflegedienst zurückgreifen. Sehr problematisch ist der Fachkräftemangel in der Pflege. Dies betrifft sowohl den ambulanten als auch den stationären Bereich. Der Kreis Unna fördert mit einem Projekt die Akquise von Nachwuchskräften in der Pflege.

Belastend für den Kreishaushalt ist vor allem die hohe Zahl an **stationären Leistungsbeziehern**. Da in der Vergangenheit keine Heimnotwendigkeitsprüfungen durchgeführt wurden, sind mehr Pflegebedürftige mit einem geringen Pflegegrad in der stationären Pflege. Seit 2019 erfolgt eine Prüfung im Zusammenhang mit einem Fallmanagement-System. Der Kreis fördert so den Grundsatz **„ambulant vor stationär“**.

Zur Förderung der ambulanten Pflege bietet der Kreis im Trägerverbund mit Wohlfahrtsverbänden eine **Pflege- und Wohnberatung** an. Wichtig ist auch das Vorhalten einer auskömmlichen Pflegeinfrastruktur. Sowohl bei stationären als auch teilstationären Angeboten wie die Kurzzeitpflege hat der Kreis prognostisch einen Bedarf an zusätzlichen Einrichtungen. Die in der verbindlichen **Pflegeplanung** festgestellten Bedarfe schreibt der Kreis Unna aus.

Der Kreis entlastet nur im geringen Maß den Kreishaushalt durch Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen. Die Unterhaltserträge sind aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes seit 2020 deutlich gesunken.

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[16]),
- 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.

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

[16] 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)

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 Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	30,90	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	15,82	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	7,16	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Quelle: IT.NRW

Die Bevölkerungsstruktur im **Kreis Unna** ist eher alt. Alle hier betrachteten Altersgruppen haben einen höheren Anteil an der Gesamtbevölkerung als in den meisten anderen Kreisen. Ein hohes Durchschnittsalter wirkt sich eher belastend aus. In einem Alter ab 65 Jahren ist die Wahrscheinlichkeit einer Pflegebedürftigkeit höher. Somit gibt es im Kreis Unna viele potenzielle Pflegebedürftige. Besonders hoch ist der Anteil der ab 65 bis unter 80 Jahre alten Einwohner. Diese werden in den nächsten Jahren eine größere Gruppe der über 80-Jährigen bilden. Daher betrachtet die gpaNRW im nächsten Schritt die prognostizierte Entwicklung der Altersstruktur.

Bevölkerungsprognose 2025 und 2040

Kennzahl	Kreis Unna	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	29,05	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	25,27	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	17,22	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	20,51	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	7,85	6,11	7,01	7,51	7,88	9,00	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	10,15	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

Quelle: IT.NRW

Wie vorauszusehen, steigt der Anteil der über 80-Jährigen deutlich an. Der Anteil steigt stärker als in anderen Kreisen Nordrhein-Westfalens. Daher liegt der Anteil 2040 prognostisch höher als in 75 Prozent der anderen Kreise.

Der Anteil der 45- bis 65-Jährigen sinkt auf rund ein Viertel der Gesamtbevölkerung. Durch den nur geringen Jugendquotienten (Anteil der unter 20-Jährigen) wachsen nur wenige in diese Altersgruppe nach. Bei Gruppe der 45- bis 65-Jährigen handelt es sich um die Berufstätigen, die auch teilweise in der Pflege tätig sind. Gleichzeitig handelt es sich um die Kindergeneration der potenziell Pflegebedürftigen. Ambulante Pflege wird oftmals nur durch die Hilfe von Angehörigen ermöglicht. Sinkt dieser Anteil bei gleichzeitig zunehmender Zahl an potenziell Pflegebedürftigen, stellt dies eine Herausforderung für die Pflegeinfrastruktur dar. Dies bezieht sich sowohl auf stationäre und teilstationäre Einrichtungen als auch die Pflege durch Fachkräfte. Ausführungen hierzu macht die gpaNRW im Kapitel „Pflegelandschaft“.

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 deutlich erhöht. Vom Jahr 2017 auf 2020 ist die Anzahl der Leistungsbezieher um rund zehn Prozent angestiegen. Über der Altersgrenze lag die Zunahme nur bei 63 Leistungsbeziehern (+ zwei Prozent). Betrachtet man die prognostische Entwicklung der Altersstruktur wird aber auch dieser Anteil zukünftig stärker anwachsen.

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. Eine integrierte Sozialplanung unterstützt dabei, kleinräumig soziale Unterschiede zu ermitteln und passgenaue Lösungsansätze zu finden. Der Kreis Unna hat im Jahr 2009 eine Sozialplanung erstellt. Diese hat

unter anderem festgestellt, dass ein höherer Anteil als in anderen Kreisen Nordrhein-Westfalens von Armut bedroht oder bereits betroffen ist. Die Sozialplanung geht von steigenden Zahlen von Sozialleistungsbeziehern im Alter aus. Dies würde auch zu einer steigenden Zahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege führen. Im Jahr der Berichtserstellung haben sich diese Prognosen bewahrheitet.

Die demografischen und sozialen Strukturen im Kreis Unna wirken sich somit also eher negativ auf die Hilfe zur Pflege aus. Inwieweit der Haushalt konkret 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 betrachtet hier neben dem Kernthema Hilfe zur Pflege und Pflegewohngeld auch die Aufgaben der WTG-Behörde sowie der Pflege- und Wohnberatung.

Der **Kreis Unna** 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 durch einen Trägerverbund unter Leitung des Kreises Unna. Die Wohlfahrtsverbände im Trägerverbund erhalten hierfür einen Zuschuss.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Kreis Unna 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	3,27	3,64	4,09	3,07
Ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	35,24	37,09	39,26	40,64
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	**31,97**	**33,45**	**35,16**	**37,57**
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	**363**	**376**	**392**	**414**

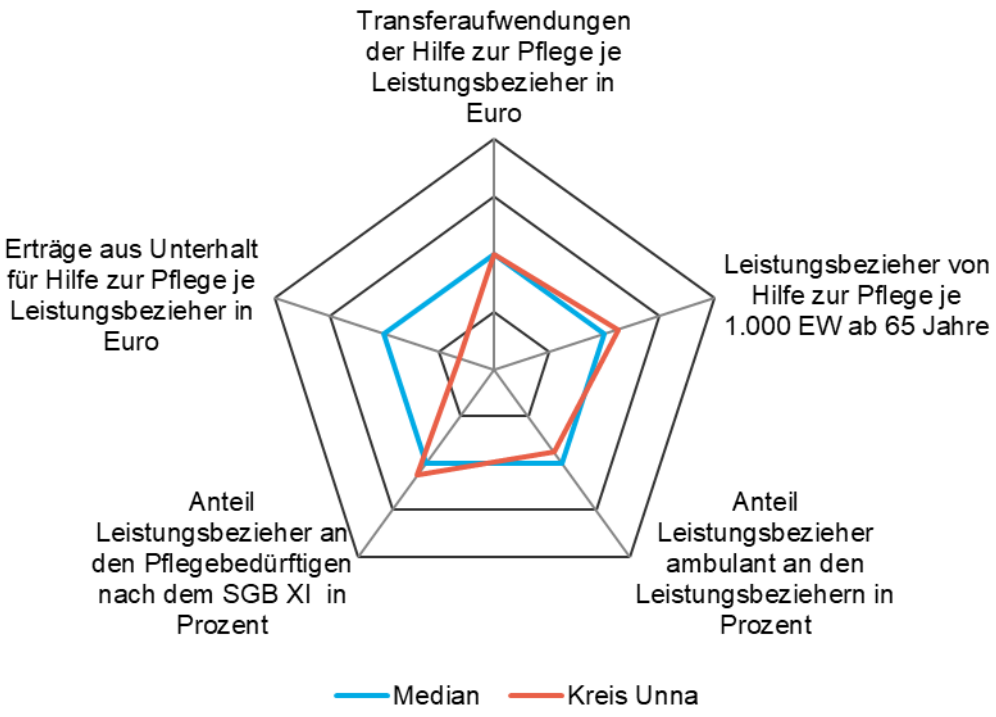
Der Fehlbetrag ist im Betrachtungszeitraum um fast sechs Mio. Euro angestiegen. Dies ist vor allem auf die deutlich gestiegenen Aufwendungen zurückzuführen. Verstärkt wird die Entwicklung durch die gesunkenen Erträge 2020. Die Entwicklungen im Einzelnen werden im nachfolgenden Kapitel analysiert.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

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 Unna** 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 ambulante Leistungsbezieher an den Leistungsbeziehern“ (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 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 haben sich durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen deutlich verringert.

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 lange die Einsparungen beim Kreis Unna 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.

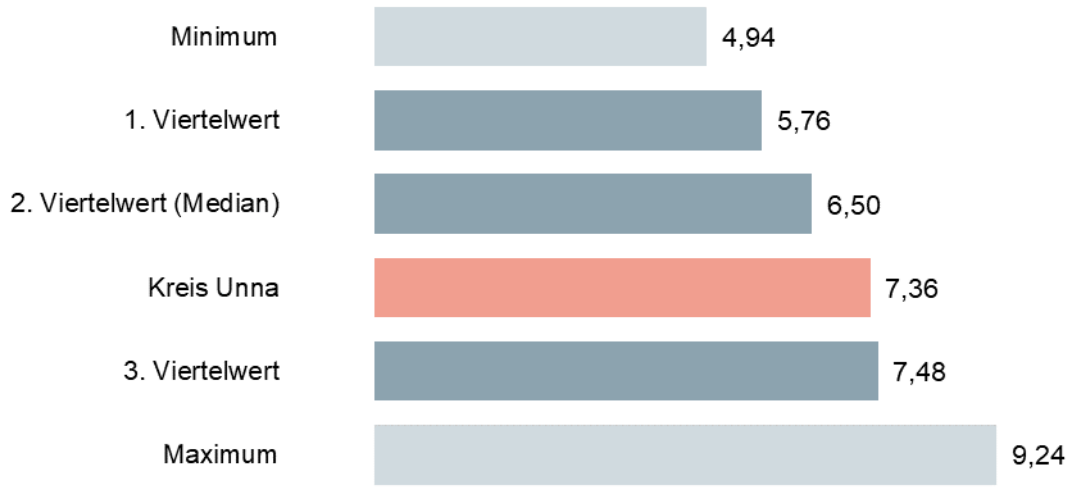
Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

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

- Mehr als jeder siebte Pflegebedürftige im Kreis Unna ist auf unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII angewiesen. Dies ist vor allem auf die belastenden Sozialstrukturen 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 Unna** ist ein hoher Anteil der Pflegebedürftigen auf unterstützende Leistungen nach dem SGB XII angewiesen. Der hohe Anteil kann vor allem zwei Ursachen haben. Haben die Einwohner nur eine geringe Kaufkraft, reichen die Einkünfte oftmals nicht aus, um die Pflege

aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Die Kaufkraft hat indirekt auch Auswirkungen auf das Vermögen, das zur Pflege eingesetzt werden kann. Ein weiterer wichtiger Punkt sind die Kosten der Pflege. Sind diese überdurchschnittlich hoch, benötigen mehr Pflegebedürftige unterstützend Hilfe zur Pflege.

Wie bereits festgestellt, spielt vor allem der erste Punkt eine große Rolle im Kreis Unna. Die Sozialplanung aus dem Jahr 2009 hat bereits zu dem Zeitpunkt einen hohen Teil armer oder von Armut betroffener Menschen festgestellt. Die durchschnittliche Kaufkraft 2020 im Kreis Unna liegt bei 22.695 Euro. Nur rund ein Viertel der Einwohner in Nordrhein-Westfalen haben eine noch niedrigere Kaufkraft als der Durchschnitt im Kreisgebiet (Median: 22.956 Euro). Die Einwohner des Kreises haben somit weniger freies Einkommen zur Verfügung als viele andere Einwohner in den Landkreisen Nordrhein-Westfalens. Die SGB II-Quote gehört mit fast elf Prozent ebenfalls zu den höchsten im Land. Kreisfreie Städte sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Neben den sozialen Faktoren spielen auch die Pflegekosten eine Rolle. Ein Indiz ist hierfür der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Dieser ist von den Bewohnern von Pflegeeinrichtungen zusätzlich zu Unterkunft und Verpflegung sowie den Investitionskosten zu zahlen. Er wird unabhängig von Pflegegraden für eine Einrichtung festgelegt. Betrachtet man den EEE 2021, liegt der Durchschnitt im Kreis Unna deutlich über dem Durchschnitt im Gebiet des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Abschnitt „Aufwendungen Hilfe zur Pflege“.

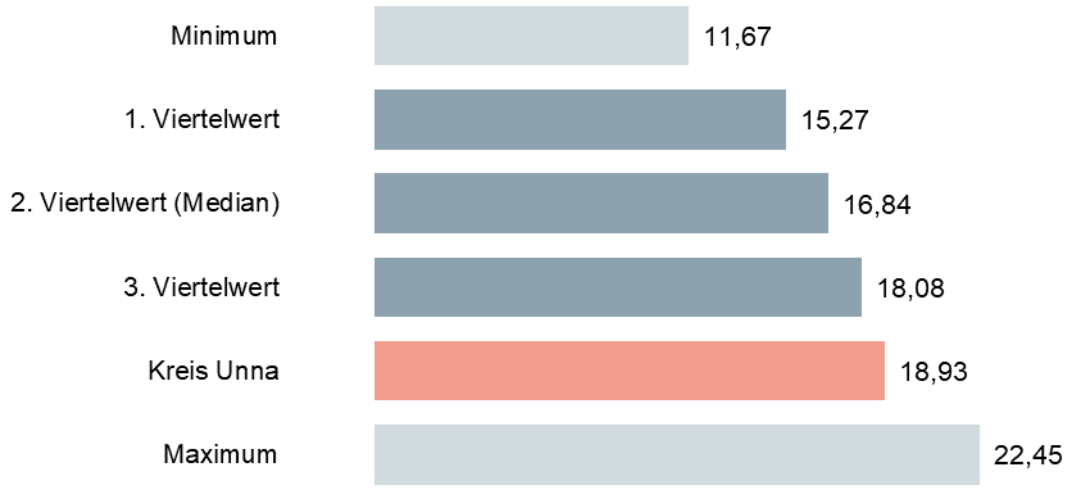
Ob auch in absoluten Zahlen viele Einwohner unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII beziehen, erkennt man an der Leistungsdichte.

5.4.2.2 Leistungsdichte

- Im Kreis Unna beziehen mehr Personen Leistungen der Hilfe zur Pflege als in den meisten anderen Kreisen. Dies ist auf die hohe Zahl stationärer Leistungsbezieher zurückzuführen. Diese wiederum begründet sich auch in der bis 2018 ausgebliebenden Heimnotwendigkeitsprüfung.

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:

Wie bereits vermutet, liegt im **Kreis Unna** eine überdurchschnittliche Leistungsdichte vor. Geht der hohe Anteil der Leistungsbezieher auf die sozialen Strukturen zurück, verteilt sich die überdurchschnittliche Leistungsdichte auf ambulante und stationäre Leistungsbezieher. Ist es auch auf die hohen Kosten der stationären Pflege zurückzuführen, zeigt sich bei den stationären Leistungsbeziehern eine besonders hohe Leistungsdichte.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,85	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	17,08	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Die Leistungsdichte der ambulanten und der stationären Leistungsbezieher liegt deutlich auseinander. Bei der Pflege in der eigenen Häuslichkeit sind die Leistungen der Pflegekasse oftmals

ausreichend. Dadurch müssen auch im nur geringeren Umfang Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII beantragt werden. Sobald Pflegebedürftige jedoch in eine stationäre Pflegeeinrichtung kommen, müssen zu einem erheblichen Teil unterstützende Hilfe zur Pflege-Leistungen beantragt werden.

Die hohe stationäre Leistungsdichte kann verschiedene Ursachen haben. Möglicherweise muss der Grundsatz „ambulant vor stationär“ noch besser gesteuert werden, so dass insgesamt weniger Pflegebedürftige in einer Einrichtung gepflegt werden. Wie bereits ausgeführt ist aber auch der EEE im Kreis Unna überdurchschnittlich hoch. Dies könnte sich auch in den Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege widerspiegeln, die wir im folgenden Abschnitt näher betrachten. Eine große Auswirkung dürften hier aber die ausbleibenden Heimnotwendigkeitsprüfungen bis 2018 gehabt haben. Der Kreis Unna ging bis zu dem Zeitpunkt rein vom Wahlrecht des Pflegebedürftigen aus, sobald dieser einen Pflegegrad 2 und höher hatte. Im Gegensatz zur ambulanten Pflege müssen bei der stationären Pflege deutlich häufiger unterstützende Sozialleistungen wie Hilfe zur Pflege in Anspruch genommen werden. Die ambulante Leistungsdichte wird von einer Heimnotwendigkeitsprüfung nur gering berührt. Eine ausbleibende Prüfung erhöht also nicht nur die stationäre Leistungsdichte, sondern auch die Leistungsdichte insgesamt. Seit 2019 prüft der Kreis bei Antragstellern der Pflegegrade 2 und 3, ob ein Verbleib in der eigenen Häuslichkeit möglich und zumutbar ist. Die Überprüfung und Beratung erfolgt auf Grundlage eines Fallmanagements. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Kapitel „Personaleinsatz Hilfe zur Pflege“.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- Die Kosten der stationären Pflege im Kreis Unna sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Auch die Transferaufwendungen für die ambulante Pflege sind gestiegen. Das ist auch auf den wachsenden Anteil der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften zurückzuführen.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020

In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der **Kreis Unna** erbringt in einem ähnlichen Umfang Transferaufwendungen je Leistungsbezieher wie viele andere Vergleichskreise. Betrachtet man die Transferaufwendungen ambulant und stationär getrennt, so erkennt man einen leichten Unterschied bei der Einordnung in den interkommunalen Vergleich.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	9.869	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	11.381	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Die ambulanten Transferaufwendungen sind höher als bei 50 Prozent der Vergleichskreise. Eine Ursache hierfür ist der Anteil an Leistungsbeziehern in sogenannten Pflegewohngemeinschaften. 2020 ist jeder fünfte ambulante Leistungsbezieher in einer ambulanten Wohngemeinschaft. Die Kosten unterscheiden sich dabei nicht wesentlich von stationären Einrichtungen. Auch der Betreuungsumfang ist je nach Ausgestaltung der WG ähnlich. Die Wohngemeinschaften werden als ambulantes Angebot eingeordnet, da die Verträge über die Unterkunft und das pflegerische Angebot getrennt abgeschlossen werden. Der Anteil der Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften ist nicht im Zeitverlauf ermittelbar. Nach Auskunft der Kreisverwaltung ist die Zahl in den vergangenen Jahren jedoch deutlich angestiegen.

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.

Die stationären Transferaufwendungen sind hingegen geringer als bei rund der Hälfte der anderen Kreise im Vergleich. Wie bereits festgestellt sind die Kosten für die stationäre Pflege im Kreis Unna hoch. Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Januar 2022 für die stationäre Unterbringung, liegt der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE) des Kreises Unna im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 1.010 Euro über dem Durchschnittswert von 935 Euro. Auch die durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Verpflegung liegen über dem Durchschnittswert im Bereich des LWL. Alles zusammengerechnet betragen die durchschnittlichen Kosten im Kreis Unna mit 2.098 Euro rund 125 Euro mehr als der Durchschnitt. Mit einer hohen Kaufkraft könnten die hohen Kosten dennoch von vielen Pflegebedürftigen aufgebracht werden. Diese ist jedoch wie bereits festgestellt unterdurchschnittlich. Bei geringeren Einkommen erhöht sich auch der benötigte Zuschuss durch Sozialleistungen. Zum 01. Januar 2020 lag der EEE im Kreis Unna noch bei 901 Euro. Innerhalb eines Jahres ist der EEE damit um 121 Euro angestiegen.

Dies könnte sich zukünftig auch negativ auf die Einordnung im interkommunalen Vergleich auswirken. Ein Vergleich für die Vorjahre kann leider nicht plausibel ermittelt 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 Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro	7.528	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegewohngeld je EW ab 65 Jahre in Euro	162	77,78	115	127	142	173	30

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). Das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher ist durchschnittlich. Somit sind auch die Investitionskosten im Kreisgebiet eher durchschnittlich. Mit Einwohnerbezug ist das Pflegewohngeld hoch. Somit beziehen im Kreis Unna mehr Personen Pflegewohngeld als in anderen Kreisen. Dadurch ist auch die Gesamtsumme der Aufwendungen höher.

Pflegewohngeld steht nicht jedem Pflegebedürftigen ohne ausreichend eigene Mittel zur Verfügung. In einigen stationären Pflegeeinrichtungen können die Bewohner kein Pflegewohngeld beziehen. Teilweise, weil die baulichen Voraussetzungen (Einzelzimmerquote) nicht vorliegen. Teilweise aber auch, weil die Pflegeeinrichtungen darauf verzichten. Reichen die Mittel der Bewohner nicht aus, müssen sie unmittelbar Hilfe zur Pflege beziehen. Der Verzicht der Einrichtungen wirkt sich potenziell negativ auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege aus.

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 Unna** und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen.

2020 liegt die ambulante Quote bei 9,77 Prozent. Eine Entwicklung der ambulanten Quote im Zeitverlauf lässt sich für den Kreis Unna nicht darstellen, da die Zahl der Leistungsbezieher für die Vorjahre nicht plausibel ermittelt werden konnte. Auch in den Vorjahren wird der Anteil ähnlich gewesen sein: Rund 90 Prozent der Bezieher von Hilfe zur Pflege werden in einer Einrichtung gepflegt.

Angesichts der hohen Zahl an Leistungsbeziehern 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

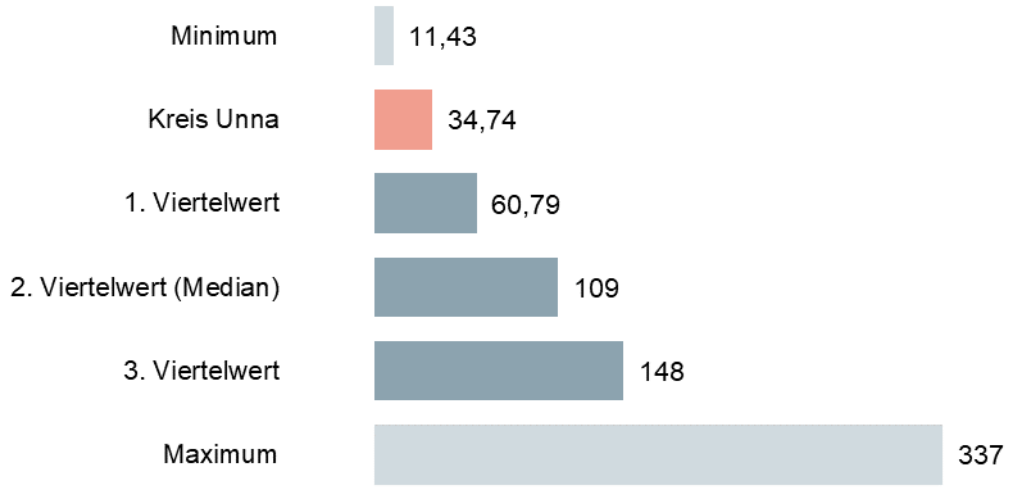
- **Feststellung**
  Durch das Angehörigenentlastungsgesetz sind die Unterhaltserträge deutlich zurückgegangen. Eine Entlastung durch privatrechtliche Ansprüche des Leistungsbeziehers gelingt dem Kreis Unna nur im geringen Umfang.

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:

Die Erträge aus Unterhalt sind im **Kreis Unna** wie auch in den anderen Kreisen 2020 deutlich zurückgegangen. Im Kreis Unna haben sich die Unterhaltserträge um mehr als 90 Prozent reduziert. Wie sich die Erträge je Leistungsbezieher in den Vorjahren einordnen, lässt sich leider nicht darstellen.

Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

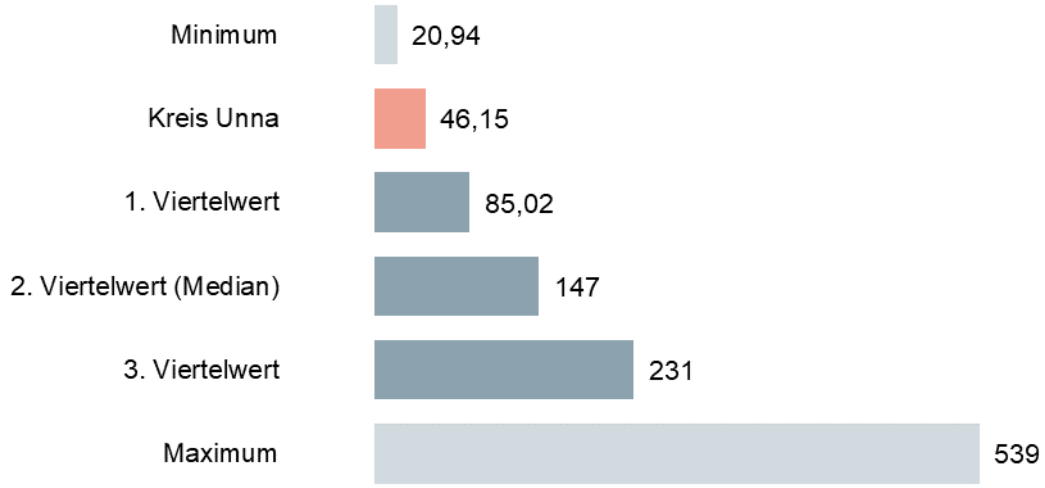
Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	44,31	0,00	0,00	1,90	22,10	80,21	21
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	33,70	15,26	72,70	121	165	382	23

Im Gegensatz zu vielen anderen Kreisen verfolgt der Kreis Unna auch Ansprüche ambulanter Leistungsbezieher. Gerade angesichts der wachsenden Zahl von Leistungsbeziehern in ambu-

lanten Wohngemeinschaften ist dies sinnvoll. Trotz der guten Einordnung in den interkommunalen Vergleich liegt die Entlastung für den Kreishaushalt nur bei 7.400 Euro. In den Vorjahren wurden oftmals Werte von rund 20.000 Euro erzielt. Eine Übersicht über die erzielten ambulanten und stationären Erträge finden 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 Unna 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 sind vom Angehörigenentlastungsgesetz unberührt geblieben. Die geringen Erträge des Kreises Unna bewegen sich jedes Jahr in diesem Rahmen. Auch wenn die Erträge je Leistungsbezieher für die Vorjahre nicht plausibel ermittelt werden können: Die unplausibilisierten Erträge deuten darauf hin, dass auch die Einordnung in den interkommunalen Vergleich in den Vorjahren ähnlich ausfallen würde.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Unna	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	51,15	11,89	81,99	142	250	410	19

Im Gegensatz zur Unterhaltsheranziehung erzielt der Kreis Unna bei den privatrechtlichen Ansprüchen keine Erträge für ambulante Leistungsbezieher. Auch in den Vorjahren wurden fast nie Erträge erzielt. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass rund die Hälfte der in den Vergleich eingeflossenen Kreise diese Ansprüche nicht verfolgt oder keine Erträge erzielt. Aufgrund der steigenden Kosten der ambulanten Pflege ist die teilweise Kostendeckung durch die Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen aber von steigender Bedeutung.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte verstärkt die privatrechtlichen Ansprüche der Leistungsbezieher prüfen und verfolgen. Hierbei sollte er auch die Ansprüche ambulanter Leistungsbezieher in den Blick nehmen.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ **Feststellung**
Der Kreis Unna hat alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einen Fachbereich zusammengeführt. Bei Bedarf ist so ein Austausch untereinander möglich. Die Aufgabe Hilfe zur Pflege ist zielgerecht organisiert. Die bestehenden Prozessbeschreibungen sind nicht detailliert genug, um für das OZG genutzt zu werden.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Das Sachgebiet 50.2 des **Kreises Unna** ist Teil des Fachbereichs 50 – Arbeit und Soziales. Das Sachgebiet ist zuständig für

- die Antragsbearbeitung und -bewilligung von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sowie
- Anträge auf Investitionskostenzuschüsse nach dem APG.

Die anderen den Bereich Pflege betreffenden Themen wie die WTG-Behörde sind im gleichen Fachbereich angesiedelt. Somit sind alle das Thema Pflege tangierenden Bereiche nah beieinander angeordnet. Ein Austausch, soweit notwendig, ist damit grundsätzlich gewährleistet. Die stationäre Antragssachbearbeitung ist auch für die Anträge auf Pflegewohngeld zuständig. Die Unterhaltsheranziehung erfolgt zentral im Sachgebiet 50.1.

Aktuell gibt es nur in eingeschränkter Form Arbeitshilfen für die Sachbearbeitungen. Die Erstellung ausführlicher Hilfen ist bereits projektiert. Die fehlenden Arbeitshilfen könnten sich auch negativ auf die Antragsbearbeitung auswirken. Aufgrund von Stellenvakanzen und der Einarbeitung nach Fluktuation bestehen Rückstände bei der Antragsbearbeitung. Diese betreffen vor allem komplexere Fälle.

Für das Sachgebiet wurden in der Vergangenheit bereits 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. Die bestehenden Prozessbeschreibungen sind nicht detailliert genug. Daher plant der Kreis Unna, diese zu aktualisieren. Dies kann als Chance genutzt werden, Verfahrensabläufe zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren. Die Koordination erfolgt über die Stabsstelle DI – Digitalisierung. Arbeitserleichternd kann auch eine elektronische Aktenführung sein. Diese ist im Kreis Unna bisher noch nicht eingeführt. Auch die konkrete Umsetzung ist noch nicht geplant.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die bestehenden Prozessbeschreibungen wie geplant aktualisieren. Fallen hierbei Optimierungsmöglichkeiten auf, können sie im gleiche Zuge umgesetzt 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 Unna** hat keine Aufgaben nach dem 7. Kapitel SGB XII an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Sowohl die ambulante als auch die stationäre Leistungsgewährung erfolgen direkt durch den Kreis.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

➔ **Feststellung**
Die Stellenausstattung im Sachgebiet 50.2 ist nicht mit einer aktuellen Personalbedarfsplanung bestimmt worden. Die letzte Zielgröße der Fallzahlen je Sachbearbeitung stammt aus dem Jahr 2015. Seitdem haben sich auch die Stellenzuschnitte verändert.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Die Fluktuation der Mitarbeitenden hat den **Kreis Unna** in den letzten Jahren stark belastet. Dies ist sowohl in den Vakanzen, die bis zu einer Neubesetzung entstehen, als auch die Einarbeitung neuer Mitarbeiter begründet. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren ebenfalls nicht alle Stellen voll besetzt. Dies erschwert die Aufarbeitung der Bearbeitungsrückstände. Aber auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie oder Gesetzesänderungen wie die Pflegereform und die Einführung der Grundrente stellen eine Belastung für die Sachbearbeitung dar.

Eine aktuelle Personalbemessung, insbesondere nach den Pflegereformen der letzten Jahre, gibt es nicht. 2015 ist ein Zielwert von 150 Fällen je Sachbearbeitung festgelegt worden. Der tatsächliche Wert liegt mittlerweile darüber. Dies ist auch auf die Zentralisierung der Unterhaltssachbearbeitung zurückzuführen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die Stellen im Sachgebiet 50.2 neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden. Für die Aufarbeitung von Rückständen können auch temporäre Personalaufstockungen erwogen werden.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

Im **Kreis Unna** werden in 2020 2,5 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant eingesetzt. Für die Hilfe zur Pflege stationär werden 12,56 Vollzeit-Stellen eingesetzt. 2,87 Vollzeit-Stellen (Pflegefachkräfte) sind ergänzend in der Bedarfsfeststellung tätig.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	67,17	59,06	86,35	90,85	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	165	88,31	127	149	172	202	23

Bis auf Schwankungen durch Fluktuation ist die Stellenausstattung im Kreis Unna im Betrachtungszeitraum unverändert geblieben. Die Stellenanteile für die Bearbeitung der ambulanten Investitionskostenzuschüsse nach dem APG NRW sind aus den Stellenanteilen herausgerechnet.

Im Kreis Unna besteht eine Spezialisierung zwischen ambulanter und stationärer Leistungsgewährung. Zudem erfolgt die Unterhaltsheranziehung von zentraler Stelle im Fachbereich. Somit

konnte auch eine klare Abgrenzung der Stellenanteile für die ambulante und die stationäre Leistungsgewährung erfolgen.

Personaleinsatz Leistungsgewährung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW über 65 Jahre	0,32	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	0,28	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	1,38	0,69	1,03	1,30	1,57	2,06	25

Vor allem bei den Vollzeit-Stellen für die ambulante Leistungsgewährung bestätigt sich der Vergleich mit Bezug zum Leistungsbezieher. Der Kreis Unna setzt hier im höheren Umfang Personal ein als 75 Prozent der Vergleichskreise. Die stationären Sachbearbeitungen haben hingegen mehr Leistungsbezieher zu bearbeiten als der Durchschnitt. Sowohl die ambulante als auch die stationäre Sachbearbeitung ist auch für die Heranziehung privatrechtlicher Ansprüche zuständig. Für den ambulanten Bereich werden jedoch, wie bereits festgestellt, keine Erträge erzielt. Als aufwändig für die ambulante Antragsbearbeitung hat sich die Heimnotwendigkeitsprüfung seit 2019 erwiesen. So werden zwar für die Begutachtung Pflegefachkräfte eingesetzt. Die Bescheide auf Grundlage der Begutachtung werden hingegen von den ambulanten Sachbearbeitungen erstellt. Allein 2020 wurden 500 Fälle begutachtet. Da Heimnotwendigkeitsprüfungen nicht in allen Kreisen durchgeführt werden und auch die Organisation teilweise anders erfolgt, werden im Kreis Unna überdurchschnittlich viele Vollzeit-Stellen benötigt.

Die Pflegefachkräfte zur Bedarfsfeststellung im Kreis Unna nehmen erst seit 2019 eine Heimnotwendigkeitsprüfung vor. Pro Monat sind es etwa 60 bis 70 Fälle, die geprüft werden. Zur Sicherstellung der ambulanten Versorgung erfolgt auch eine Beratung. Die Kreisverwaltung schätzt, dass etwa zehn bis 20 Prozent in der ambulanten Pflege verbleiben kann. Aufgrund der umfangreichen Prüfung der Pflegegrade 2 und 3 ist auch die überdurchschnittliche Personalausstattung der Pflegefachkräfte nachvollziehbar.

Beantragen Nicht-Versicherte Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII und haben noch keine Pflegestufe, erfolgt eine Einschätzung durch eine externe Firma.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- **Feststellung**
  Die Unterhaltsheranziehung im Kreis Unna erfolgt zentral. Dies verstärkt die notwendige Sachkenntnis in dem Bereich. Die privatrechtlichen Ansprüche werden durch die Leistungssachbearbeitungen verfolgt.

Im **Kreis Unna** werden in 2020 1,78 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Eine Aufteilung nach ambulant und stationär wird nicht vorgenommen. 2021 sinkt der Anteil auf 0,4 Vollzeit-Stellen.

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 Unna erhebt nicht die Zahl der Unterhaltsberechnungsfälle, 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 Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,20	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Die Unterhaltserträge im Kreis Unna sind seit 2020 deutlich gesunken (vgl. Kapitel „Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege“). Eine Unterhaltsverpflichtung besteht nur noch, soweit ein Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro erzielt wird. Die Unterhaltsheranziehung im Kreis erfolgt zentral im Sachgebiet 50.1 – Grundsatzangelegenheiten und Soziale Sicherung. Die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege prüft zunächst, ob es Anhaltspunkte für ein Einkommen über 100.000 Euro gibt. Hierfür können im Leistungsantrag vom Antragsteller Angaben zu den Berufen und den Einkommen der Kinder gemacht werden. Besteht ein Verdacht, übersendet die Sachbearbeitung Leistungsgewährung Auskunftsbescheide an die potentiell Unterhaltsverpflichteten. Die konkrete Berechnung und Realisierung der Erträge erfolgt durch die zentrale Unterhaltsstelle.

2020 mussten noch offene Fälle aus den Vorjahren bearbeitet werden. Ab 2021 sinkt die Zahl der Unterhaltsverpflichteten deutlich ab. Deshalb sinkt der Anteil, den die zentrale Stelle für Fälle der Hilfe zur Pflege aufwendet, auf 0,4 Vollzeit-Stellen ab. Auch in anderen Kreisen wurde der Stellenanteil ab 2021 noch einmal deutlich gesenkt. Dies wird sich auch auf den interkommunalen Vergleich auswirken.

Die Verfolgung privatrechtlicher Ansprüche erfolgt vollständig durch die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege. Lediglich eine Geltendmachung vor Gericht wird an eine Anwaltskanzlei abgegeben. Wie bereits festgestellt, werden nur von den Sachbearbeitungen der stationären Hilfe zur Pflege Erträge realisiert. Die Erträge fallen geringer aus als in vielen anderen Kreisen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die Organisation und Geltendmachung privatrechtlicher Ansprüche überprüfen. Ziel sollte sein, den Kreishaushalt stärker durch die Erträge zu entlasten.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

➔ **Feststellung**
Der WTG-Behörde des Kreises Unna ist es in den vergangenen Jahren nicht gelungen, die Prüfquote einzuhalten. Aufgrund des gestiegenen Arbeitsaufkommens ist die Stellenausstattung 2021 aufgestockt worden. 2023 wird aufgrund der Anpassung des WTG NRW möglicherweise ein weiterer Stellenausbau notwendig sein.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Im **Kreis Unna** sind in 2020 5,68 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Davon sind 1,77 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 299 Einrichtungen.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,63	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stelle WTG-Behörde	52,64	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. Aufgedeckte Missstände in Pflegeinrichtungen haben dazu geführt, dass die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörden nochmals zugenommen hat.

Die WTG-Behörde im Kreis Unna ist im Sachgebiet 50.1 – Grundsatzangelegenheiten und Soziale Sicherung angesiedelt. Damit befindet sich auch die WTG-Behörde im Fachbereich Soziales und Arbeit. Bei Bedarf ist eine Abstimmung mit anderen Bereichen, die das Thema Pflege tangieren, möglich. Dies kann zum Beispiel sein, wenn sich aus einer pflegerischen Begutachtung Hinweise für die WTG-Behörde ergeben.

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. Fast ein Drittel der Vollzeit-Stellen ist beim Kreis Unna mit Pflegefachkräften besetzt. Zudem werden im Tätigkeitsbericht die Fortbildungsmaßnahmen aufgeführt. Die fachliche Eignung der Beschäftigten ist somit sichergestellt.

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 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.

Die WTG-Behörde ist nicht nur als Ordnungsbehörde tätig. Gem. § 11 WTG NRW steht sie auch beratend zur Stelle. Im Zuge der Corona-Pandemie hat der Beratungsbedarf der Einrichtungen deutlich zugenommen. Dies betraf die Umsetzung der neuen Vorgaben zum Schutz der Bewohner. Der Beratungsbedarf hat auch das Verhältnis von Beratungen und Prüfungen verschoben. Hinzu kommt, dass das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen mit Erlass vom 18. März 2020 für rund drei Monate die Prüfungen der WTG-Behörde ausgesetzt hat. Auch nach Wiederaufnahme der Prüfungen ab Ende Juni sind diese deutlich eingeschränkt. Die Themen beschränken sich dabei auf die pflegerische Versorgung, die personelle Ausstattung und die Teilhabe.

Der Kreis Unna plant mit einer Regelprüfung alle zwei Jahre. Für selbstverantwortete Wohngemeinschaften hat der Sozialhilfeträger ein Prüfungsrecht, sofern eine Vereinbarung nach § 75 SGB XII getroffen worden ist. Im Kreis Unna werden jedoch nur die anbieterverantworteten Wohngemeinschaften im Rahmen einer Regelprüfung geprüft. In den selbstverantworteten Wohngemeinschaften finden Anlassprüfungen und Statusprüfungen statt. Aufgrund der Einschränkungen 2020 wurde die Prüfquote deutlich verfehlt. In stationären Einrichtungen wurde diese nur zu 60 Prozent erfüllt. In ambulanten Wohngemeinschaften sogar nur zu 20 Prozent. Auch zu den Statusprüfungen der Wohngemeinschaften gibt es noch Rückstände. Aus diesem Grund hat der Kreis Unna das Personal auf 6,4 Vollzeit-Stellen aufgestockt (davon weiter 1,77 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte).

Eine weitere Herausforderung für die Beschäftigten in der WTG-Behörde entsteht durch die Anpassung des WTG NRW in 2023. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen. Möglicherweise muss die Personalausstattung des Kreises dann abermals angepasst werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch prüfen, inwieweit der Aufgabenzuwachs 2023 mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

- **Feststellung**
  Die Pflegeplanung des Kreises Unna stellt einen zusätzlichen Bedarf an stationären wie auch teilstationären Einrichtungen fest.

- **Feststellung**
  Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Unna fördert die Akquise von Nachwuchskräften in der Pflege.

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 Unna** erstellt für den stationären und teilstationären Bereich eine verbindliche Pflegeplanung gemäß § 7 Abs. 6 APG. Die Fortschreibung erfolgt jährlich. Die Pflegeplanung erfolgt seit 2020 in der Stabsstelle „Sozialplanung und Seniorenarbeit“. Die Stabsstelle ist dem Fachbereich Soziales zugeordnet. Bis dahin erfolgte die Planung in der Stabsstelle „Planung und Mobilität“, die direkt dem Landrat zugeordnet war.

Auf Grundlage der verbindlichen Pflegeplanung werden Bedarfe für stationäre und teilstationäre Einrichtungen ausgeschrieben. Errichtet ein Investor eine Einrichtung, obwohl kein Bedarf festgestellt wurde, haben die Bewohner keine Möglichkeit, Pflegewohngeld zu beantragen. Unterstützende Sozialleistungen sind dann nur möglich, wenn ein Anspruch auf Hilfe zur Pflege vorliegt. Dieser Fall ist in der Vergangenheit jedoch nicht eingetreten. Stattdessen bleiben vermehrt die Ausschreibungen erfolglos. Die Gründe – ob Baukosten, fehlende Grundstücke oder Hemmnisse aufgrund der Ausschreibung – lassen sich nicht vollständig nachvollziehen.

Die aktuelle Pflegeinfrastruktur des Kreises Unna betrachten wir im interkommunalen Vergleich.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	46,47	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	10,68	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,96	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,55	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,50	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Der Kreis Unna hat eine höhere stationäre Pflegeplatzdichte als rund die Hälfte der übrigen Kreise. Vor allem aufgrund der weiter alternden Gesellschaft (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“) besteht dennoch ein Bedarf von etwa 300 zusätzlichen Pflegeplätzen. Der Platzbedarf wird ortsbezogen errechnet. Das Ziel ist hierbei, dass die Pflegebedürftigen auch bei einer notwendigen stationären Versorgung im gewohnten Umfeld verbleiben können. In der Sozialplanung 2021 stellt der Kreis eine Belegungsquote von über 90 Prozent fest. Damit sind stationäre Pflegeplätze im Kreis verfügbar. Jedoch geht dem teilweise eine längere Suche voraus und auch der Wunschort kann nicht immer gewählt werden.

Ein großer Teil der Pflegebedürftigen wird zuhause gepflegt. Daher ist neben den stationären Plätzen auch eine Versorgung mit teilstationären Angeboten wie die Kurzzeit-, Tages- und Nachtpflege von großer Bedeutung. Diese können dazu beitragen, die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit länger zu ermöglichen. Auch hier sind im Kreis Unna Ausbaubedarfe erkennbar. In keinem anderen Kreis sind Kurzzeitpflegeplätze in so geringem Ausmaß vorhanden. Dennoch lässt sich etwas Positives finden: Solitäre Kurzzeitpflegeplätze sind im höheren Maß vorhanden als in anderen Kreisen. Denn vor allem die solitären Kurzzeitpflegeplätze sind wichtig als teilstationäre Versorgung der Pflegebedürftigen. Eingestreute Plätze in stationären Einrichtungen stehen nicht dauerhaft der Kurzzeitpflege zur Verfügung. Solitäre Plätze sind hingegen dauerhaft für die Kurzzeitpflege reserviert. Mit der aktuellen Versorgungslage ist es im Kreis Unna zumindest zu hohen Nachfragezeiten (z.B. Urlaubszeit) nicht möglich, allen interessierten Pflegebedürftigen einen Platz zur Verfügung zu stellen.

Die Versorgung mit Tagespflegeplätzen im Kreis Unna bewegt sich im Mittelfeld des interkommunalen Vergleichs. Der Kreis Unna sieht auch hier einen Bedarf an zusätzlichen Tagespflegeplätzen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege durch ein angemessenes Angebot an teilstationären Angeboten zu unterstützen.

Die Pflege in der eigenen Häuslichkeit wurde in der Vergangenheit zu einem überwiegenden Teil durch pflegende Laien, zum Beispiel Angehörige, durchgeführt. In den letzten Jahren haben ambulante Pflegedienste immer mehr an Bedeutung gewonnen. Grundsätzlich ist die Versorgung durch ambulante Pflegedienste im Kreisgebiet gewährleistet. Jedoch können einzelne Dienste keine Neukunden mehr annehmen. Dies ist auch auf den Fachkräftemangel in der Pflege zurückzuführen.

Das Thema Fachkräftemangel betrifft sowohl den ambulanten wie auch den stationären Bereich. Fehlen im stationären Bereich Pflegefachkräfte, kann eine Einrichtung unter Umständen nicht voll ausgelastet werden. Somit kann es auch bei einer ausreichenden Infrastruktur zu Versorgungsengpässen kommen, da Plätze frei bleiben müssen. Der Bedarf an zusätzlichen Pflegeeinrichtungen wird so verschärft. Wird die Gefahr gesehen, nicht im ausreichenden Maß Personal akquirieren zu können, kann sich das negativ auf die Investorentätigkeit auswirken. Eine Einrichtung, die aufgrund von fehlendem Personal nicht voll ausgelastet werden kann, hat negative wirtschaftliche Folgen für den Betreiber.

Der Fachkräftemangel in der Pflege wird ausführlich in der Pflegeplanung behandelt. Nach Gesprächen mit Akteuren der Pflegelandschaft hat der Kreis mittlerweile ein Projekt zur Förderung der Pflegeausbildung gestartet. Mit 40.000 Euro jährlich fördert der Kreis die Akquise von Nachwuchskräften. In Zukunft wird das Thema Fachkräfte noch mehr an Brisanz gewinnen: In den nächsten Jahren treten viele Pflegefachkräfte aus den geburtenstarken Jahrgängen in den Ruhestand ein.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte sich weiter gegen den Fachkräftemangel in der Pflege engagieren.

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

→ Den Einwohnern und Einwohnerinnen im Kreis Unna stehen sowohl trägerunabhängige wie auch trägergebundene Beratungsangebote zur Verfügung. Die Beratungsangebote der Wohlfahrtsverbände erfolgen in einem Trägerverbund mit dem Kreis Unna. Die Beratungsergebnisse werden in jährlichen Berichten festgehalten.

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 Unna** nimmt die Pflege- und Wohnberatung in einem Trägerverbund mit Wohlfahrtsverbänden vor. Der Kreis setzt 2020 1,85 Vollzeit-Stellen für die Pflegeberatung ein. Planmäßig sind hier 2,6 Vollzeit-Stellen vorgesehen. Die Wohnberatung wird durch die Wohlfahrtsverbände durchgeführt. Zusätzlich gibt es im Kreis Unna zwei Pflegestützpunkte der Pflegekassen.

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.

Der Kreis Unna als Träger der Pflege- und Wohnberatung bietet die Beratung zentral im Severinshaus in Kamen an. Zusätzlich gibt es in allen Kommunen des Kreises regelmäßige Sprechstunden. Neben dem Angebot des Trägerverbundes gibt es die Pflegestützpunkte in Lünen und Unna. In den Pflegestützpunkten erfolgt nahezu keine Beratung mehr. Daher hat der Kreis Unna in den vergangenen Jahren seine Beratungstätigkeit in Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden ausgedehnt.

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.

Unerlässlich für die erfolgreiche Umsetzung der Beratung ist daher, dass diese den Ratsuchenden niedrigschwellig angeboten wird. Sie sollte wohnortnah und gegebenenfalls auch aufsuchend angeboten werden. Die wohnortnahe Beratung ist im Kreis Unna durch die regelmäßigen Sprechstunden gesichert. Die Wohnberatung durch die Wohlfahrtsverbände erfolgt auch in der eigenen Häuslichkeit. Zudem sollten Möglichkeiten genutzt werden, um breit für das Beratungsangebot zu werben. Im Kreis Unna werden die Informationen zur Pflegeberatung (durch den Trägerverbund und die Pflegestützpunkte) in einem Flyer gebündelt. Zudem ist das Angebot auch im Internet breit beschrieben. Auf die Möglichkeit der Pflege- und Wohnberatung wird zudem in der Presse aufmerksam gemacht. Eine aufsuchende Beratung als aktives Zugehen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, zum Beispiel alle Bürger ab 70 Jahren, wurde bisher nicht durchgeführt. Ab 2023 fördert der Kreis 1,5 Vollzeit-Stellen bei den Wohlfahrtsverbänden. Diese sind zukünftig für die Umsetzung der aufsuchenden Pflege- und Wohnberatung zuständig. Durch die aufsuchende Beratung können noch mehr Bürger erreicht werden, die sich noch nicht mit einer Umgestaltung ihrer Wohnsituation beschäftigt haben. Der Kreis Unna hat hierzu im Dezember 2022 ein Konzept verabschiedet.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

- **Feststellung**
  Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Unna zeigt die unterjährige Entwicklung des Bereichs Hilfe zur Pflege auf. Der Kreis ist so in der Lage, bei Bedarf Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Einbindung von Kennzahlen zum Fachcontrolling würde die Steuerung weiter unterstützen.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein

wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Der **Kreis Unna** hat das Controlling zweigliedrig aufgestellt. Das überwiegende Fach- und Finanzcontrolling erfolgt im Sachgebiet 50.1 – Grundsatzangelegenheiten und Soziale Sicherung. Zusätzlich erhält der Fachbereich durch den zentralen Steuerungsdienst (Fachdienst 10) Unterstützung. Der Steuerungsdienst fragt als Teil des Gesamtcontrollings nach, falls Verwerfungen entstehen. Zudem unterstützt er den Fachbereich bei den Jahresabschlussarbeiten.

Die Pflege und Senioren betreffenden Produkte im Haushalt sind die Produkte 50.01.04 (Heimaufsicht), 50.01.05 (Pflege- und Wohnberatung) sowie für die Hilfe zur Pflege 50.02.01 und 50.02.02. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten nur mit großem Aufwand geliefert werden. Erst durch einen Programmwechsel 2020 konnten die Leistungsbezieher ohne erheblichen Aufwand nach Kriterien der gpaNRW automatisch ausgewertet werden. Dennoch ist es dem Kreis Unna gelungen, zumindest für die Berichtsjahre 2020 und 2021 plausible Daten zur Verfügung zu stellen. Somit war die Datenlage zumindest für die Hauptprüfjahre ausreichend, um ein vollständiges Bild zu erhalten.

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 zuständige Sachgebiet erstellt monatliche Controllingberichte für alle sozialen Leistungen im Fachbereich 50. Hierbei werden die monatlichen Aufwendungen sowie die Fallzahlen dargestellt. Zum Abgleich mit der Haushaltsplanung wird eine Prognose zum Jahresende vorgenommen. Zusätzlich werden einige Kennzahlen, z.B. die „Monatlichen Durchschnittskosten je stationärer Fall“ dargestellt und sowohl mit den Vormonaten als auch den Vorjahreswerten verglichen. Tiefergehende Betrachtungen, zum Beispiel getrennt nach Hilfearten oder auch die Erträge, werden in Einzelfällen auf Anfrage erstellt. Die Adressaten der monatlichen Berichte sind die Dezernats-, Fachbereichs- und Sachgebietsleitungen. Ein formales Risikomanagementsystem ist aktuell nicht eingerichtet, wird aber angestrebt. Dennoch ist der Kreis durch die unterjährigen Berichte in der Lage, bei Planabweichungen und Auffälligkeiten gegebenenfalls nachzusteuern.

Für die unterjährige Steuerung nicht so relevant sind die Informationen, die sich aus dem Jahresabschluss und dem Haushaltsplan ergeben. Dennoch enthalten diese Unterlagen wichtige Informationen. Für die WTG-Behörde wird die Prüfquote dargestellt. Zudem stellt der Kreis Unna seit 2019 die „erfolgreich ambulantisierten Pflegefälle aus dem Pflegeassessment“ dar – also die verhinderten Heimaufnahmen durch die Beratung und Heimnotwendigkeitsprüfung. Die

ermittelte Zahl ist mit Zielen hinterlegt und somit steuerungsrelevant. In den monatlichen Controllingberichten taucht diese Kennzahl aus dem Fachcontrolling bisher nicht auf.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Unna sollte seine monatlichen Controllingberichte um Kennzahlen zum Fachcontrolling ergänzen.

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	Durch das Angehörigenentlastungsgesetz sind die Unterhaltserträge deutlich zurückgegangen. Eine Entlastung durch privatrechtliche Ansprüche des Leistungsbeziehers gelingt dem Kreis Unna nur im geringen Umfang.	189	E1	Der Kreis Unna sollte verstärkt die privatrechtlichen Ansprüche der Leistungsbezieher prüfen und verfolgen. Hierbei sollte er auch die Ansprüche ambulanter Leistungsbezieher in den Blick nehmen.	192
Organisation und Personaleinsatz					
F2	Der Kreis Unna hat alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einen Fachbereich zusammengeführt. Bei Bedarf ist so ein Austausch untereinander möglich. Die Aufgabe Hilfe zur Pflege ist zielgerecht organisiert. Die bestehenden Prozessbeschreibungen sind nicht detailliert genug, um für das OZG genutzt zu werden.	192	E2	Der Kreis Unna sollte die bestehenden Prozessbeschreibungen wie geplant aktualisieren. Fallen hierbei Optimierungsmöglichkeiten auf, können sie im gleiche Zuge umgesetzt werden.	193
F3	Die Stellenausstattung im Sachgebiet 50.2 ist nicht mit einer aktuellen Personalbedarfsplanung bestimmt worden. Die letzte Zielgröße der Fallzahlen je Sachbearbeitung stammt aus dem Jahr 2015. Seitdem haben sich auch die Stellenzuschnitte verändert.	193	E3	Der Kreis Unna sollte die Stellen im Sachgebiet 50.2 neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden. Für die Aufarbeitung von Rückständen können auch temporäre Personalaufstockungen erwogen werden.	194
F4	Die Unterhaltsheranziehung im Kreis Unna erfolgt zentral. Dies verstärkt die notwendige Sachkenntnis in dem Bereich. Die privatrechtlichen Ansprüche werden durch die Leistungssachbearbeitungen verfolgt.	195	E4	Der Kreis Unna sollte die Organisation und Geltendmachung privatrechtlicher Ansprüche überprüfen. Ziel sollte sein, den Kreishaushalt stärker durch die Erträge zu entlasten.	196
F5	Der WTG-Behörde des Kreises Unna ist es in den vergangenen Jahren nicht gelungen, die Prüfquote einzuhalten. Aufgrund des gestiegenen Arbeitsaufkommens ist die Stellenausstattung 2021 aufgestockt worden. 2023 wird aufgrund der Anpassung des WTG NRW möglicherweise ein weiterer Stellenausbau notwendig sein.	196	E5	Der Kreis Unna sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch prüfen, inwieweit der Aufgabenzuwachs 2023 mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.	198

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung und Controlling					
F6	Die Pflegeplanung des Kreises Unna stellt einen zusätzlichen Bedarf an stationären wie auch teilstationären Einrichtungen fest.	199	E6	Der Kreis Unna sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege durch ein angemessenes Angebot an teilstationären Angeboten zu unterstützen.	200
F7	Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Unna fördert die Akquise von Nachwuchskräften in der Pflege.	199	E7	Der Kreis Unna sollte sich weiter gegen den Fachkräftemangel in der Pflege engagieren.	201
F8	Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Unna zeigt die unterjährige Entwicklung des Bereichs Hilfe zur Pflege auf. Der Kreis ist so in der Lage, bei Bedarf Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Einbindung von Kennzahlen zum Fachcontrolling würde die Steuerung weiter unterstützen.	202	E8	Der Kreis Unna sollte seine monatlichen Controllingberichte um Kennzahlen zum Fachcontrolling ergänzen.	204

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	393.869	393.934	394.782	394.891	393.618
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	125.455	124.465	123.446	122.023	120.480
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	62.704	62.752	62.585	62.489	62.232
Einwohner ab 80 Jahre	25.251	26.204	27.219	28.263	29.284

Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	k.A.	k.A.	k.A.	168	187
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	k.A.	k.A.	k.A.	1.550	1.518*
Summe	**k.A.**	**k.A.**	**k.A.**	**1.718**	**1.705**
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	1.317.174	1.263.513	1.486.089	1.657.202	1.671.269
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	13.936.056	14.749.408	16.374.539	17.644.749	20.434.151
Summe in Euro	**15.253.230**	**16.012.921**	**17.860.629**	**19.301.951**	**22.105.420**
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	7.131	20.707	25.686	7.440	8.523
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	506.244	797.767	912.308	52.254	54.943
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	**513.375**	**818.474**	**937.994**	**59.694**	**63.466**
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	3.600	0,00	0,00	0,00	0,00

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	111.958	26.490	117.281	79.300	73.567
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	**115.558**	**26.490**	**117.281**	**79.300**	**73.567**

* Leistungsbezieher der Kurzzeit- und Tagespflege fehlen

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Unna 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 Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse der Bauaufsicht des Kreises Unna sind geregelt, bieten jedoch noch Möglichkeiten zur Verbesserung. Ein Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit. Zudem hilft es, eventuelle Korruptionsfälle präventiv zu vermeiden. Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bietet die Bauaufsicht des Kreises einige Ansatzpunkte für Optimierungen.

Bürgerfreundlichkeit ist für den Kreis Unna 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. Dennoch geht ein hoher Anteil von Bauanträgen unvollständig ein. Zwischenzeitlich wird von der Bauaufsicht die Vorgabe des § 71 BauO NRW 2018 umgesetzt. Danach gilt ein Bauantrag als zurückgenommen, wenn Mängel an einem Bauantrag nicht innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin behoben werden.

Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung noch nicht umfänglich. Der Digitalisierungsstand in der Bauaufsicht des Kreises Unna steht noch am Beginn der Umsetzung. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren hohe Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung sowie der aktuellen Fallbearbeitung.

Die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten für das normale und das einfache Baugenehmigungsverfahren liegen im Jahr 2020 deutlich über der von der gpaNRW festgelegten Orientierungsgröße von durchschnittlich zwölf Wochen. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Unna bei beiden Verfahren zu dem Viertel der Kreise mit den längsten Gesamtlaufzeiten. Die Anzahl unerledigter Vorgänge ist im Prüfzeitraum angestiegen.

Der Kreis Unna sollte zeitnah eine tiefergehende Analyse der Bauantragsbearbeitung durchführen. Er sollte die Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten eruieren, damit zukünftig eine zügige Bearbeitung der Bauanträge gewährleistet werden kann.

Der Kreis Unna hat noch keine Ziele für den Bereich der Bauaufsicht definiert. Steuerungsrelevante 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 Unna 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 Unna** haben von den kreisangehörigen Kommunen die großen kreisangehörigen Städte Lünen und Unna sowie die mittleren kreisangehörigen Kommunen Bergkamen, Schwerte, Selm, Kamen und Werne eigene Bauaufsichten, um Bauantragsverfahren zu bearbeiten. Für die drei kleinen kreisangehörigen Kommunen Bönen, Holzwickede und Fröndenberg erledigt die Aufgaben der Bauaufsicht der Kreis Unna. Somit wird der Kreis für rund 56.000 Einwohner - bezogen auf 116,63 qkm - als Bauaufsicht tätig.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	46	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	2,20	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	88,72	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	11,28	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

Bezogen auf Einwohner ist das Fallaufkommen im Kreis Unna vergleichsweise niedrig, im interkommunalen Vergleich stellt der Kreis den Minimalwert. Im Flächenbezug liegt das Fallaufkommen oberhalb des dritten Viertelwertes.

Laut Auskunft der Bauaufsicht besteht eine hohe Nachfrage nach bebaubaren Grundstücken. Es fehlen jedoch neue Flächen und die Möglichkeiten neue Baugebiete auszuweisen sind fast vollständig erschöpft. Die angespannte Situation auf dem örtlichen Wohnungsmarkt stellt sich nicht anders als in weiten Teilen des Landes Nordrhein-Westfalen dar. So erfolgt auch im Kreis Unna eine Verdichtung der Bebauung im Kernbereich, wobei zwischenzeitlich verstärkt Baulücken geschlossen werden. Verdichtung bedeutet dabei nicht nur Neubau, sondern auch eine Aufstockung bereits bestehender Häuser sowie eine Ausnutzung vorhandener Dachgeschosse. Bauvorhaben in gewachsenen Gebieten erfordern überwiegend eine intensivere Beratung der Bauantragsteller sowie häufig eine längere Bearbeitungszeit.

Die überwiegende Anzahl der Bauanträge wird im einfachen Baugenehmigungsverfahren gestellt. Die Gemeinde Bönen verfügt als Logistikstandort über große Gewerbeflächen an der Autobahn. Der vergleichsweise hohe Anteil an Bauanträgen im normalen Verfahren für große Sonderbauten lässt sich darauf zurückführen. Zukünftig rechnet die Bauaufsicht des Kreises Unna mit unveränderten Antragszahlen. Die ausgewiesenen Neubaugebiete sind zwischenzeitlich gefüllt. Aktuell wird ein großes Neubaugebiet am „Emscher Quellhof“ in Holzwickede erschlossen. Die Gewerbeflächen im Umfeld des Flughafens sind ebenfalls vermarktet, sodass die Bauaufsicht auch in diesem Bereich nicht mit steigenden Antragszahlen rechnet.

Die Tendenz von gleichbleibender Belastung mit Neuanträgen zeigt sich bereits in der Betrachtung der vergangenen Jahre:

Entwicklung der Fallzahlen Kreis Unna

Grundzahlen	2019	2020
Bauanträge einfaches Genehmigungsverfahren	223	228
Bauanträge normales Genehmigungsverfahren	31	29
Gesamt	**254**	**257**

Die vorherrschende Situation lässt somit auch zukünftig keine wesentliche Veränderung der Fallzahlen erwarten.

6.3.2 Rechtmäßigkeit

➔ **Feststellung**
Der Kreis Unna bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen. Durch eine konsequente Umsetzung des Gebührenrahmens könnte eine Verbesserung des Aufwandsdeckungsgrades erreicht werden.

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 Unna** hält die in der BauO 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 zu verzeichnen.

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u. a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Nach Auskunft des Kreises Unna hält er diese gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung nicht immer ein. Als Ursache wurden Personalengpässe genannt. Ausfälle durch Urlaub und Krankheit können von den übrigen Beschäftigten nicht durchgängig ohne zeitlichen Verzug aufgefangen werden.

➔ **Empfehlung**
Zukünftig sollte der Kreis Unna die notwendigen organisatorischen Maßnahmen treffen, um gesetzliche Fristvorgaben zu erfüllen.

Die Kreis Unna empfiehlt der Bauherrschaft, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer einzureichen. Haben Angrenzer bereits zugestimmt, so entfällt die Benachrichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde. In den meisten Fällen liegen die Zustimmungen dem Antrag bei. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als zeitsparend und für die Verwaltung entlastend erwiesen. Liegen keine Erklärungen der Angrenzer bei, beteiligt der Kreis Unna die Angrenzer entsprechend der gesetzlichen Vorgabe. Auf die Erhebung von Gebühren verzichtet er in diesen Fällen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte für die durch ihn erfolgten Benachrichtigungen der Anwohner entsprechende Gebühren festsetzen.

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungskriterien bestimmt werden. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine gerechtere Ermessensausübung erreicht. Gleichzeitig dienen die Kriterien der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar sind. Der Kreis Unna stellt eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen über einen wöchentlichen Austausch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Sachgebietsleitung sicher. Sämtliche Neueingänge werden von den Beschäftigten vorgestellt und die weitere Vorgehensweise abgestimmt.

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 kann 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). Die für den Kreis und die kreisangehörigen Kommunen gemeinsam geltende Rahmengebührensatzung ist bereits zehn Jahre alt. Ein Entwurf einer neuen Rahmengebührensatzung befindet sich gerade in Abstimmung mit allen kreisangehörigen Bauaufsichten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte auf eine zügige Aktualisierung der für alle unteren Bauaufsichten im Kreisgebiet geltenden Rahmengebührensatzung hinwirken.

Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen werden laut Auskunft des Kreises Unna erhoben. Diese Gebühr ist auch 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 Ge-

bühr zu 50 Prozent auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet. Insoweit hat der Kreis für seinen Mehraufwand die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös.

Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden. Die gpaNRW sieht hier z. B. in der Ermittlung eines Kostendeckungsgrades 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: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung des Personals?

Beim Kreis Unna erfolgt eine Überwachung der Einnahme-Situation jährlich über das eingeplante Einnahmen-Budget des Haushaltes. Einen Aufwandsdeckungsgrad wird für den Bereich der Bauaufsicht ebenfalls ermittelt.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- **Feststellung**
  Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung noch nicht umfänglich. Dienstbesprechungen sowie Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal 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 Fachbereiche bzw. sogar Dezernate durchlaufen.

Der **Kreis Unna** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt vier Dezernate verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben direkt dem Landrat unterstellt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Fachbereiche mit ihren jeweiligen Sachgebieten. Der Fachbereich 60 „Bauen und Planen“ ist im Dezernat zwei angesiedelt.

Die Fragen des im Kapitel 6.2 beschriebenen Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen. Der Kreis Unna setzt zur Bearbeitung von Bauanträgen eine prozessorientierte Software ein. Einzelne Bearbeitungsschritte sind bereits in der Software hinterlegt. Im Zuge der Digitalisierung sollen die Prozesse neu beschrieben und hinterlegt werden, damit die Beschäftigten zukünftig einen Arbeitsschritt nach dem anderen abarbeiten können.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Unna sollte die Beschreibung der Prozesse zügig vorantreiben und sämtliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegen. Dadurch wird die Bearbeitung standardisiert, die Beschäftigten werden entlastet und die Einarbeitung wird erleichtert.

Neben dem Verfahrensablauf an sich hat der Kreis Unna in der Software auch Checklisten sowie Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Die Prozesse, Checklisten etc. sind auf das jeweilige Genehmigungsverfahren abgestimmt. Allerdings sind die Checklisten laut Aussage der Bauaufsicht nicht mehr aktuell.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die für die Baugenehmigungsverfahren erstellten Checklisten zügig aktualisieren. Dadurch kann er die Bearbeitung von Bauanträgen erleichtern und die Bearbeitungszeiten reduzieren.

Schriftliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen hat der Kreis Unna für die Beschäftigten der Bauaufsicht getroffen. Es gibt eine allgemeine Dienst- und Geschäftsordnung des Kreises, die in Verbindung mit dem Geschäftsverteilungsplan gilt. Die Verantwortungsbereiche sind ebenfalls klar geregelt. Durch die ganzheitliche Sachbearbeitung in den Baugenehmigungsverfahren entfallen weitestgehend Schnittstellen zu anderen Beschäftigten. Die Entscheidungsbefugnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind dadurch eindeutig abgegrenzt.

Bei Abweichungen und Befreiungen binden die Sachbearbeitenden dagegen den unmittelbaren Vorgesetzten ein. Des Weiteren wird jeder Bauantrag in den regelmäßigen gemeinsamen Dienstbesprechungen vorgestellt und erörtert. Durch diese Vorgehensweise werden erhebliche Zeitanteile bei den Beschäftigten gebunden.

→ **Empfehlung**
Zur Entlastung der Beschäftigten und zur Beschleunigung des Bauantragsverfahrens sollten in den regelmäßigen Dienstbesprechungen nur schwierige Fälle vorgestellt und erörtert werden.

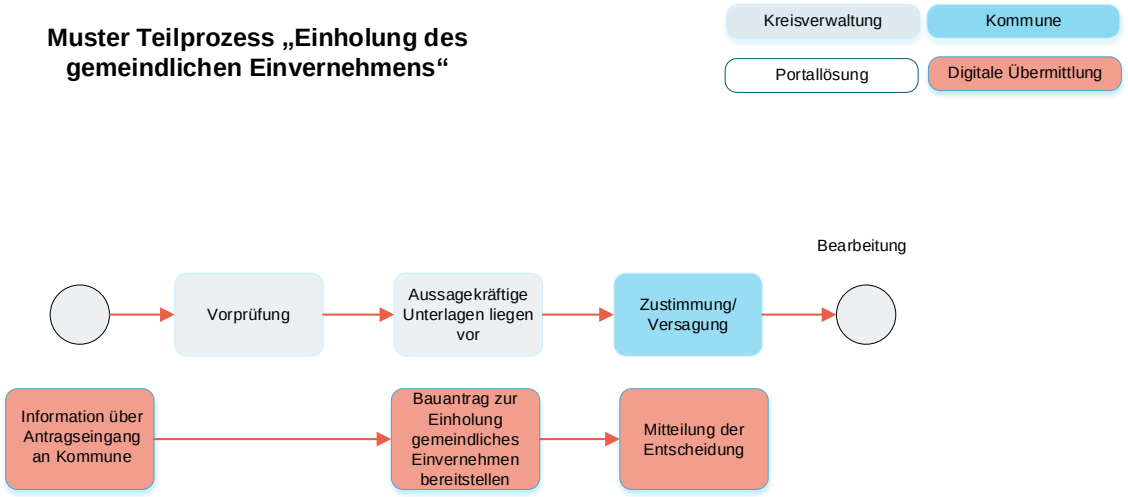
Der Kreis Unna legt wichtige Informationen, Erlasse und Verfügungen in einem zentralen digitalen Ordner ab, auf den alle Sachbearbeitenden Zugriff haben. Dies unterstützt die Beschäftigten bei der rechtssicheren Bearbeitung der Vorgänge.

6.3.4 Schnittstellen

→ **Feststellung**
Die notwendigen Beteiligungsverfahren startet der Kreis Unna erst, wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen. Sowohl die Anzahl der internen als auch der externen Stellungnahmen ist vergleichsweise niedrig.

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.

Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“



Wie in der vorstehenden Abbildung Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ zu sehen, ist es für die Bearbeitungsdauer vorteilhaft, wenn der Kreis die betroffene Kommune direkt nach Eingang des Bauantrages informiert. Diese Vorgehensweise wird vom **Kreis Unna** noch nicht praktiziert.

→ **Empfehlung**
Zur Beschleunigung des Antragsverfahrens sollte der Kreis Unna die betroffene Kommune direkt nach Eingang des Bauantrages in elektronischer Form informieren.

Den Prozess zur Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Unna, wenn alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorliegen. Die Einholung erfolgt noch nicht digital, aktuell werden die Bauakten in Papierform an die Kommunen gesendet. Wobei die Rückmeldungen bereits vorab digital erfolgen. Hier könnte der Kreis einen zeitlichen Vorteil erreichen, wenn die Unterlagen ebenfalls auf elektronischem Wege weitergeleitet werden.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens ausschließlich in digitaler Form durchführen. Durch diese Vorgehensweise kann er die Gesamtlaufzeit verringern.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

- Bergbauareale,
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche,
- Verkehrsinfrastrukturen wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden oder Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese einzu-

holenden 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 Unna	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,89	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,72	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,18	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Die unterhalb des ersten Viertelwerts liegenden Kennzahlenwerte zu den eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Bauantrag weisen auf keine Auffälligkeiten hin. Dem Kreis Unna gelingt es, die eingeholten Stellungnahmen auf das notwendige Maß zu beschränken. So beschleunigt er das Verfahren und belastet die vorhandenen Ressourcen nicht unnötig.

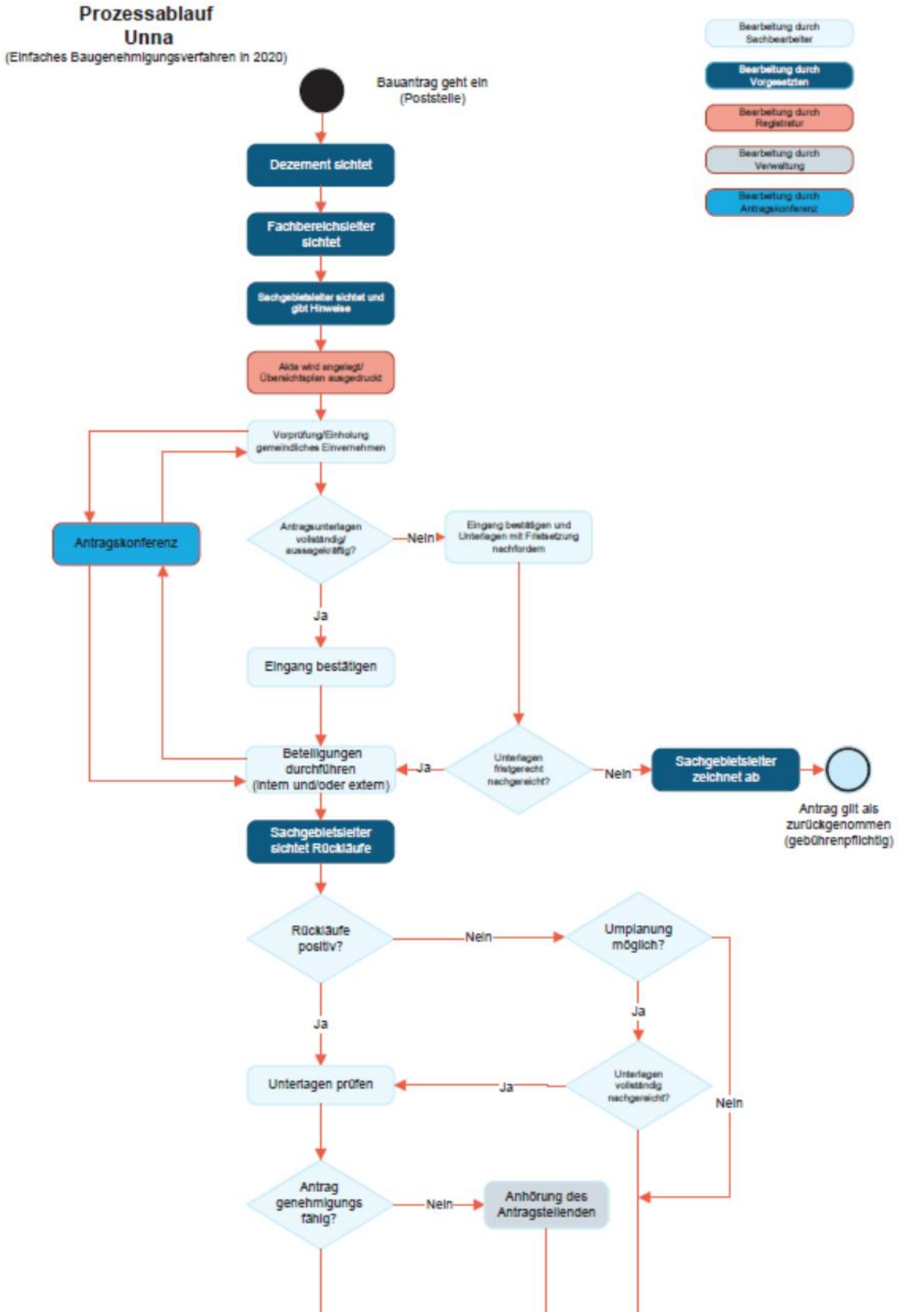
6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

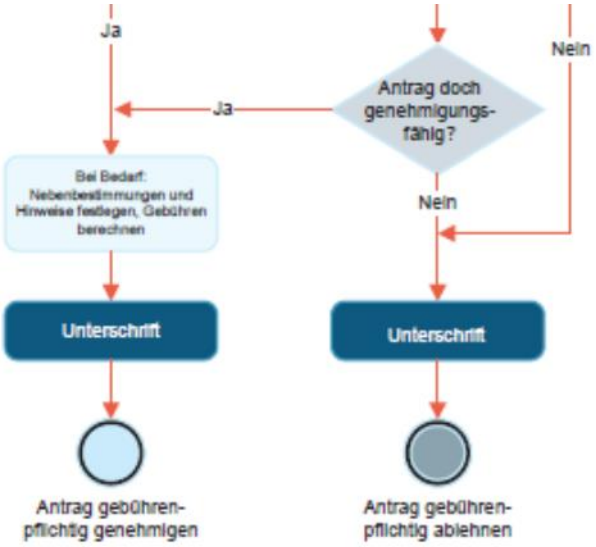
Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

- **Feststellung**
  Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens des Kreises Unna ist klar gegliedert. Allerdings führen häufige Beteiligungen der Vorgesetztenebenen zu Verzögerungen. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt. An einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.

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 Unna** dar:


Prozessablauf
Unna
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Bearbeitung durch Sachbearbeiter
Bearbeitung durch Vorgesetzten
Bearbeitung durch Registratur
Bearbeitung durch Verwaltung
Bearbeitung durch Antragskonferenz
Bauantrag geht ein (Poststelle)
Dezernent sichtet
Fachbereichsleiter sichtet
Sachgebietsleiter sichtet und gibt Hinweise
Akte wird angelegt/ Übersichtsplan ausgedruckt
Vorprüfung/Einholung gemeindliches Einvernehmen
Antragsunterlagen vollständig/ genehmigungsfähig?
Nein
Eingang bestätigen und Unterlagen mit Fristsetzung nachfordern
Antragskonferenz
Ja
Eingang bestätigen
Beteiligungen durchführen (intern und/oder extern)
Ja
Unterlagen fristgerecht nachgereicht?
Nein
Sachgebietsleiter zeichnet ab
Antrag gilt als zurückgenommen (gebührenpflichtig)
Sachgebietsleiter sichtet Rückläufe
Rückläufe positiv?
Nein
Umplanung möglich?
Ja
Ja
Unterlagen prüfen
Ja
Unterlagen vollständig nachgereicht?
Nein
Antrag genehmigungsfähig?
Nein
Anhörung des Antragstellenden



Nach Eingang des Bauantrages wird dieser von drei Stellen gesichtet, bevor die Registratur die Akte anlegt und im Anschluss der Sachbearbeitung zuleitet. Durch die vom Kreis Unna gewählte Vorgehensweise vergeht vergleichsweise viel Zeit, bevor die Sachbearbeitenden mit der Bearbeitung beginnen können. Andere Kreise verzichten auf eine Sichtung aller eingehenden Bauanträge durch die Vorgesetzten, lediglich ausgewählte Fälle werden mit dem Dezernenten, bzw. der Fachbereichsleitung rückgekoppelt. Aus Sicht der gpaNRW könnte der Kreis Unna gut auf die bisher gewählte Vorgehensweise verzichten, da in den wöchentlichen Dienstbesprechungen alle Bauanträge besprochen werden.

→ **Empfehlung**
Zur Beschleunigung der Bauantragsverfahren sollte der Kreis Unna auf die Sichtung der Eingänge durch Dezernent, Fachbereichsleitung und Sachgebietsleitung verzichten.

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass der Kreis den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen geschickt wählt. Der Kreis Unna startet die Beteiligungsverfahren erst nach Prüfung der baurechtlichen Vorschriften sowie der Vollständigkeit aller Unterlagen. Eine frühzeitigere Beteiligung – wenn alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorliegen - könnte sich positiv auf die Gesamtlaufzeit auswirken.

→ **Empfehlung**
Zur Verkürzung der Gesamtlaufzeit sollte der Kreis Unna die Beteiligungsverfahren starten, sobald alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorliegen.

Für die Nachforderung von Unterlagen wird eine Frist von einem Monat eingeräumt, ansonsten erfolgt eine gebührenpflichtige Zurückweisung. Die den Antragstellenden eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen. Dies sehen auch die vom Land herausgegebenen Handlungsempfehlungen zur Bauordnung NRW so vor. Lange Fristen beim Nachfordern von Unterlagen können die Gesamtlaufzeit negativ be-

einflussen, wenn Antragstellende die lange Frist ausschöpfen. Durch kurze - dem Einzelfall angemessene - Fristen für die Bauwilligen kann der Kreis seine Wartezeit auf Unterlagen reduzieren.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Unna sollte die Fristen bei der Nachforderung von Unterlagen jeweils einzelfallbezogen und in angemessener Dauer festlegen, um eine Reduzierung der Gesamtlaufzeiten zu erreichen.

In der Bauaufsicht des Kreises Unna ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht nach Eingang des Antrages grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung zuständig. Der Rückläufe der Stellungnahmen werden allerdings von der Sachgebietsleitung gesichtet. An dieser Stelle sollte der Kreis Unna prüfen, ob es dadurch zu Verzögerungen durch wiederholte Rückkopplungen mit dem/der Vorgesetzten kommt.

Das Vier-Augen-Prinzip hilft, Korruption zu vermeiden. Zudem wird durch ein Vier-Augen-Prinzip eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten unterstützt.

In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG[17]: „Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo [...] auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann.“ Die Entscheidung über eine Genehmigung soll daher gemäß § 20 KorruptionsbG[18] von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. Dies wird im Kreis Unna bei der Genehmigung von Bauanträgen entsprechend umgesetzt. Vor Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung erfolgt eine Absicherung der Entscheidung durch den Vorgesetzten. Das Vier-Augen-Prinzip wird durch die gewählte Vorgehensweise sichergestellt.

6.3.6 Digitalisierung

- **Feststellung**
  Der Digitalisierungsstand in der Bauaufsicht des Kreises Unna steht noch am Beginn der Umsetzung. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren hohe Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung sowie der aktuellen Fallbearbeitung.

- Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware wird zukünftig auch eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW möglich werden. Dies unterstützt die aktuellen Bestrebungen des Kreises Unna, die Baugenehmigungsverfahren vollumfänglich zu digitalisieren.

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:

[17] Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

[18] Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Wenn der Bauantrag und die zugehörigen Unterlagen nur in Papierform vorliegen, ist es sinnvoll, diese Dokumente bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzuscannen. So kann im laufenden Verfahren bereits schnell und ohne großen Aufwand von verschiedenen Stellen darauf zurückgegriffen werden. Zudem wird ein späteres elektronisches Archivieren beschleunigt. Eine reine Papierakte ist zwar auch im wörtlichen Sinne „medienbruchfrei“ – die gpaNRW sieht die digitale Akte aber als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an.

Zum Prüfungszeitpunkt ist im Kreis Unna der Einsatz der Fachsoftware und die digitale Bearbeitung ein Hilfsinstrument, vor allem z. B. zur Fristenüberwachung. In Vorbereitung ist derzeit die Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware, um auch eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW umzusetzen. Wenn dies erfolgreich ist, kann der Kreis zukünftig die Bauanträge digital über das Portal annehmen.

Bislang gehen die Anträge beim Kreis in Papierform ein. Da der Kreis die Papierakte auch als federführendes Medium bearbeitet, werden die Papierunterlagen nicht sofort nach Antragseingang eingescannt und stehen somit digital nicht zur Verfügung.

→ **Empfehlung**
Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden, um bereits im laufenden Verfahren zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgreifen zu können. Zudem kann so die spätere elektronische Archivierung beschleunigt werden.

Um den Schriftverkehr schneller abwickeln zu können, nutzt der Kreis Unna die eingesetzte Fachsoftware. Dort hat er Textbausteine zur weiteren Verwendung durch die Sachbearbeitung hinterlegt. Wie im Kapitel 6.3.4 (Schnittstellen) ausgeführt, holt der Kreis Unna das gemeindliche Einvernehmen auf dem Postweg ein. Die Rückmeldungen erfolgen zwischenzeitlich zur Reduzierung von Liegezeiten vorab in elektronischer Form. Hier hat der Kreis ebenso wie beim zuvor beschriebenen Schriftverkehr sowie auch bei der Beteiligung interner und externer Dienststellen die Absicht, diese zukünftig ausschließlich in elektronischer Form durchzuführen. Dies ist aus Sicht der gpaNRW eine optimale Möglichkeit, um Postlaufzeiten zu vermeiden und so den Verfahrensablauf zu optimieren.

Empfehlung
Der Kreis Unna sollte der Sachbearbeitung eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung technisch ermöglichen. Eine digitale Akte bietet schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien und kann so nicht nur den Aufwand der Parallel-Bearbeitung für den Kreis reduzieren, sondern auch den Informations-Service für alle Beteiligten verbessern.

Der Kreis ermöglicht Bauantragstellenden und -vorlageberechtigten aus Bönen, Fröndenberg (Ruhr) und Holzwickede über „Bauen Online“ ihre virtuelle Bauakte einzusehen und den aktuellen Verfahrensstand zu erfahren. Abgerufen werden können Informationen unter anderem über die Baudaten, zuständige Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, den Stand der Beteiligung Dritter und die Vollständigkeit der Bauvorlagen.

Über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten verfügt der Kreis Unna bereits. Zudem bietet er den kreisangehörigen Kommunen Zugriff auf sein digitales Archiv. Es werden auch alle Alt-Akten systematisch eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert – dies erfolgt durch Vergabe an eine Fremdfirma. Diese übernimmt die Vorgänge nach Abschluss des Baugenehmigungsverfahrens und digitalisiert sie.

Wenn die Vorgänge entsprechend archiviert wurden, kann die Sachbearbeitung diese über eine Funktion im System aufrufen. Entsprechende Suchkriterien können in der Fachsoftware eingegeben werden, sodass die gesuchten Informationen schnell verfügbar sind.

Insgesamt hat die gpaNRW einen sehr unterschiedlichen Fortschritt bei der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren bei den Kreisen in NRW vorgefunden. Die nachfolgende Tabelle zeigt neben unterschiedlichen Anforderungen der Digitalisierung auch die Anzahl der Kreise, die diese bereits erfüllen:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30.04.2022

Anforderung	Status des Kreises Unna	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware.	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10

Anforderung	Status des Kreises Unna	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	ja	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis 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 war der Personaleinsatz zur Bearbeitung der neuen Falleingänge interkommunal unauffällig. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge ist angewachsen.

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 die Beschäftigten beispielsweise Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Digitalisierung übernehmen können.

Um die Belastung des eingesetzten Personals durch neue Falleingänge vergleichen zu können, erhebt die gpaNRW die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“.

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.

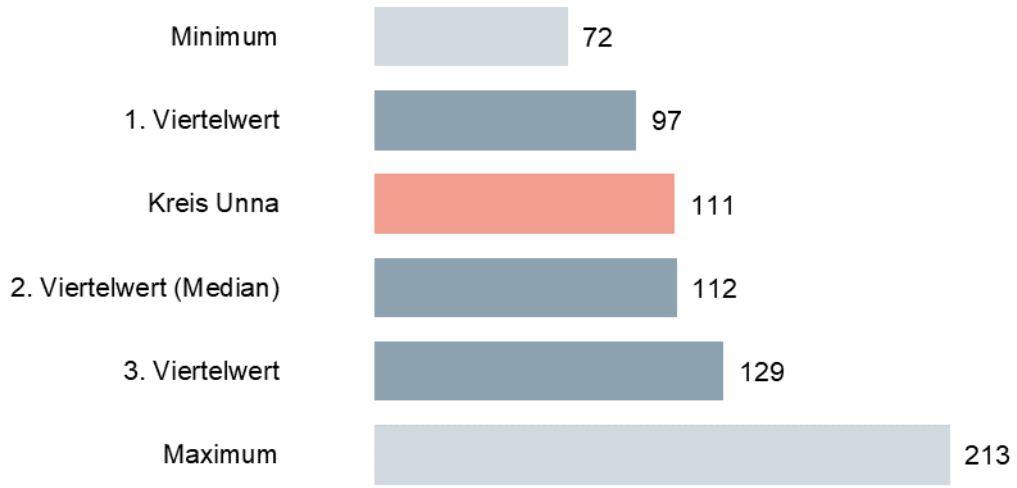
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen im von der gpaNRW definierten Aufgabenbereich stehen. 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 Unna in 2020 insgesamt 3,1 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Anteil von 0,4 Vollzeit-Stelle für den Overhead. Dieser liegt mit rund 12,9 Prozent oberhalb des Medians der Kreise (11,5 Prozent). Im Jahr 2019 standen für die Bauantragsbearbeitung 3,25 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Darin enthalten ist ein Anteil von 0,35 Vollzeit-Stellen für den Overhead.

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 Unna die im Jahr 2020 eingegangen 257 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 44 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfassten 3,56 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

Zur Sachbearbeitung werden qualifizierte Fachkräfte eingesetzt, die beispielsweise Architekt/in, Bautechniker/in, Verwaltungswirt/in, Verwaltungsfachangestellte oder Bachelor of Laws sind.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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

Der Personaleinsatz des Kreises Unna für die Bearbeitung der neuen Falleingänge stellt sich interkommunal unauffällig dar.

Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein:

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	k.A*.	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	91	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	13,62	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

*der Kreis Unna konnte keine Aufteilung der Stellenanteile vornehmen

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegt im Vergleich knapp unterhalb des Medians. Dies bedeutet, dass in der Mehrzahl der Kreise das eingesetzte Personal mehr Fälle durch Bescheide abschließen konnte als im Kreis Unna. Wir haben analysiert, welche Ursachen zu einem höheren Personaleinsatz führen könnten. Ein Aspekt könnte fehlende Erfahrung oder Routine sein. Dies trifft auf den Kreis Unna im Prüfzeitraum nicht zu.

Eine andere mögliche Ursache kann bei den Ablehnungen zu finden sein. Diese werden im Kapitel 6.3.8 (Bauberatung) betrachtet. Die Anzahl der Ablehnungen zeigt sich deutlich überdurchschnittlich: Ablehnungsbescheide können einen höheren Aufwand (durch Anhörung, Nachbesserung etc.) im Verfahren verursachen, als dies bei Genehmigungsbescheiden der Fall ist. Wie der Prozess in Kapitel 6.3.5 zeigt, ist mit der Ablehnung im Kreis Unna ein Wechsel der zuständigen Sachbearbeitung verbunden. Dies erfordert einen Informationsaustausch zwischen den beteiligten Kräften und bindet somit zusätzlich Ressourcen.

Daneben spielt auch der Anteil der Rückstände eine Rolle: häufig sind dies Fälle, die Besonderheiten aufweisen oder umfangreiche Beteiligungsverfahren erfordern und sich daher über Monate hinziehen. Die Sachbearbeitung muss sich dann immer wieder neu in diese Altfälle bzw. Rückstände einarbeiten, damit die Bearbeitung fortgesetzt werden kann.

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. Die Rückstände sind im Kreis Unna von 26 Fällen im Jahr 2019 auf 35 Fälle in 2020 angestiegen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar beobachten und die Aufgabenverteilung bei einer steigenden Tendenz anpassen, damit die Fälle abgearbeitet und Überlastungen vermieden werden können.

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. Der Kreis Unna konnte keine Aufteilung vornehmen. Nachfolgend werden die Vergleichswerte dennoch informativ abgebildet:

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	0	61	69	111	237	17

6.3.8 Bauberatung

➔ **Feststellung**
Die Bauberatung des Kreises Unna stellt Bauinteressenten Vorabinformationen – auch digital – zur Verfügung. Ein Verweis auf das Bauportal des Landes mit weitergehenden Informationen erfolgt noch nicht. Die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge sowie der Ablehnungen ist 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 Informationen auf diversen Kommunikationswegen (digital, in Papierform, persönliche Termine) verfügbar zu machen. So kann aus Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	4,28	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	1,21	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	78,99	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Wir betrachten parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge im Vergleichsjahr. Der im Vergleich unterhalb des Medians liegende Anteil an zurückgenommenen Bauanträge **des Kreises Unna** lässt z.B. für sich betrachtet noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der zur Verfügung gestellten Informationen zu. Insbesondere die konsequente Umsetzung der Rücknahmefiktion bei nicht fristgerechtem Eingang fehlender Unterlagen kann die Kennzahl beeinflussen.

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. Zwischenzeitlich wird von der Bauaufsicht des Kreises Unna die Vorgabe des § 71 BauO NRW 2018 umgesetzt.

Im Zusammenspiel mit dem Anteil der Ablehnungen und dem Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge zeigt sich, dass diese beiden Werte sich deutlich höher positionieren. Sie liegen über dem Median – das heißt, mehr als die Hälfte der Kreise weisen einen geringeren Anteil an unvollständigen Anträgen auf und haben somit weniger Unterlagen bei den Antragstellenden nachzufordern. Dies lässt aus Sicht der gpaNRW den Rückschluss zu, dass die grundsätzlichen Informationen zum Verfahren von den Interessierten aufgenommen werden – aber insbesondere die erforderlichen Unterlagen für das Einreichen eines vollständigen prüffähigen Antrages scheinbar nicht aufgenommen oder umgesetzt werden können.

Laut Angabe der Bauaufsicht sind die Anträge bei Gewerbebauten überwiegend gut vorbereitet und vollständig. Anders sieht es bei den einfachen Bauanträgen aus, die fast durchgängig unvollständig eingereicht werden.

Auf der Internetseite des Kreises Unna sind von der Startseite aus nur wenige grundlegende Informationen z. B. Kontaktdaten zu Ansprechpersonen sowie notwendige Formulare und Antragsvordrucke verfügbar.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte sein Informationsangebot um eine Checkliste für Antragsunterlagen ergänzen, so dass die Antragstellenden Fehler bei der Antragstellung bzw. mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen leichter vermeiden können.

Der vergleichsweise hohe Anteil an Ablehnungen zeigt, dass die Antragstellenden die Erfolgsaussichten ihres eingereichten Bauantrages häufig fehleinschätzen. Diese Anträge binden aber dennoch in besonderem Maße Personalressourcen durch die Antragsprüfung und das Ausloten von möglichen Anpassungen, die das Bauvorhaben ggf. genehmigungsfähig werden lassen. Der Kreis Unna muss dabei die Interessen verschiedenster Beteiligter berücksichtigen. Wenn das Individualinteresse an einer Bebauung nicht mit dem öffentlichen Interesse bzw. Gemeinwohl oder den grundsätzlichen Rechtsvorgaben in Einklang zu bringen ist, bleibt nur die Ablehnung. Dies sollte den Interessenten schon vor der Antragstellung bewusst sein.

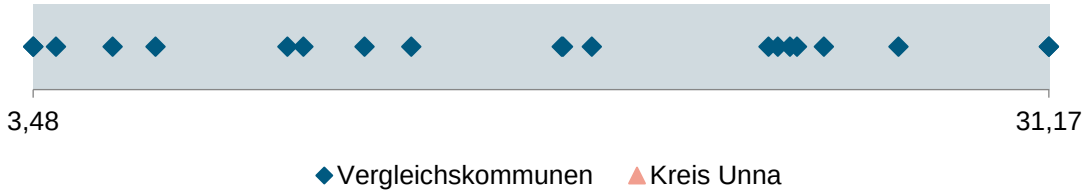
→ **Empfehlung**
Grundsätzliche Hintergrundinformationen zur Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen könnte der Kreis Unna z. B. durch eine Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in seinen Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.

Bislang gibt es keinen Servicepunkt oder ein Servicetelefon mit Zeiträumen für offene Sprechzeiten zur Bauberatung oder eine andere zentrale Anlaufstelle für Anfragen von Interessenten. Die Bauberatung erfolgt durch die Sachbearbeitenden täglich von 8:30 bis 16:30. Diese werden bei der laufenden Fallbearbeitung durch häufige Telefonanrufe bzw. Vorsprachen unterbrochen. Das System erweist sich als belastend für die Beschäftigten und führt zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Bauanträgen. Andere Kreise geben zur Entlastung der Beschäftigten verbindliche Sprechzeiten vor und machen eine Terminvereinbarung zur Voraussetzung für persönliche Vorsprachen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte seine Bauberatung neu strukturieren. Zur Entlastung seiner Beschäftigten und zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens sollte der Kreis Unna die Sprechzeiten für die Aufgabe Bauberatung reduzieren. Persönliche Vorsprachen sollten nur nach vorheriger Terminvereinbarung möglich sein.

Wir haben in 18 Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung erheben können. Kreise, die zentrale Anlaufstellen oder zentrale Servicepunkte anbieten, können in der Regel den Anteil der Bauberatung einfacher konkret ermitteln. Das nachfolgende Streudiagramm enthält keine Positionierung für den Kreis Unna, da dieser den Personaleinsatz in der Bauberatung nicht vergleichbar abgrenzen bzw. beziffern konnte:

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht in Prozent 2020



6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

➔ **Feststellung**
Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sind bei den einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren vergleichsweise lang, wobei es Möglichkeiten zur Verbesserung gibt.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019[19] bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

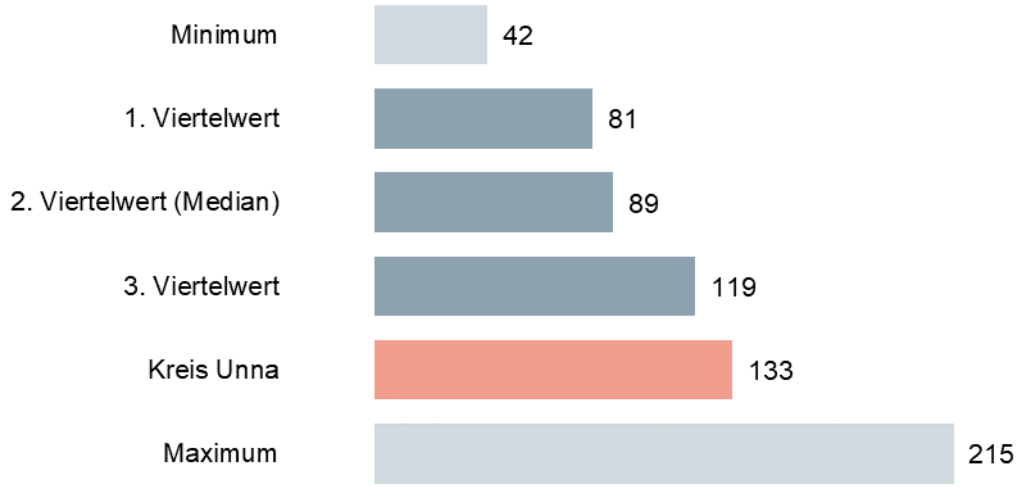
Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursa-

[19]Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

chen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauern belasten.

Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 92 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 6.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Beim **Kreis Unna** machen die einfachen Genehmigungsverfahren rund 89 Prozent der Bauantragsverfahren aus.

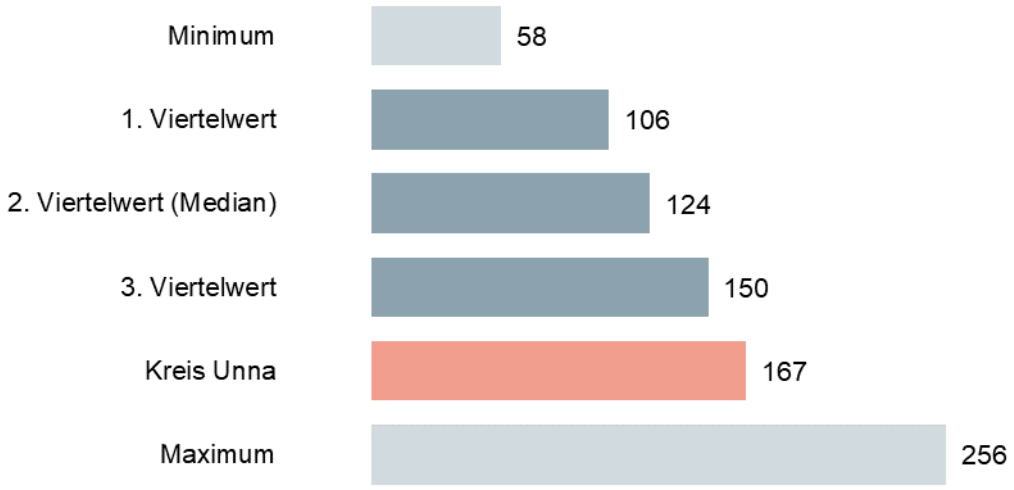
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der Kreis Unna gehört 2020 im interkommunalen Vergleich zu den Kreisen mit den höchsten Laufzeiten im einfachen Verfahren. Gegenüber dem Vorjahr sind die Gesamtlaufzeiten von 117 Tage auf 133 Tage angestiegen. Ein moderater Anstieg der Antragszahlen sowie personelle Ausfälle wirken sich negativ auf die Gesamtlaufzeit aus.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Bei den normalen Genehmigungsverfahren stellt sich die Situation im Kreis Unna ähnlich wie bei den einfachen Verfahren dar. Allerdings konnte die Bauaufsicht die Gesamtlaufzeit von 173 Tagen in 2019 auf 167 Tage reduzieren.

Als Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten in beiden Verfahren sind die bereits im Vorfeld thematisierten Gründe zu nennen:

- Die Fristen nach Eingang des Bauantrages können nicht durchgängig eingehalten werden.
- Es fehlen aktuelle Checklisten, die den Beschäftigten eine standardisierte Bearbeitung von Bauanträgen ermöglichen.
- Ermessensentscheidungen werden durch Teambesprechungen abgesichert, durch die Erstellung eines Beispielkataloges könnte die Bearbeitung von schwierigen Fällen vereinfacht werden.
- Die Beteiligungsverfahren werden erst spät gestartet.
- Durch eine häufige Beteiligung von Vorgesetzten kommt es zu Verzögerungen im Prozessablauf.

- Die Möglichkeiten der Digitalisierung werden vom Kreis noch nicht vollumfänglich genutzt.
- Rund 79 Prozent der Bauanträge werden unvollständig eingereicht.
- Langzeiterkrankungen sowie Rückstände belasten die Fallbearbeitung.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte zeitnah eine tiefergehende Analyse der Bauantragsbearbeitung durchführen. Er sollte die Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten eruieren, damit zukünftig eine zügige Bearbeitung der Bauanträge gewährleistet werden kann.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags durch den Antragstellenden bis zur Bescheid-Erteilung berücksichtigt wird. Die Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeit zu der Laufzeit ab Vollständigkeit verdeutlicht in der Regel den Zeitraum, der für die Vervollständigung von Anträgen aufgewandt wird. Das bedeutet ggf., dass sich die Bediensteten mehrfach in einen Sachverhalt neu einarbeiten müssen, da von der ersten Prüfung bis zur Vervollständigung des Antrages einige Zeit vergangen ist.

Bislang kann weniger als die Hälfte der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte angeben. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird.

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
einfaches Genehmigungsverfahren	74	19	41	55	60	86	13
normales Genehmigungsverfahren	77	20	37	45	46	77	11

Auch nach Vollständigkeit des Antrages erreicht der Kreis Unna eine vergleichsweise schlechte Positionierung im interkommunalen Vergleich. Mit 74 Tagen im einfachen Verfahren liegt er oberhalb des dritten Viertelwertes. Im normalen Verfahren bildet er mit 77 Tagen den Maximalwert. Verzögerungen sind folglich nicht nur in den vom Kreis schwer zu beeinflussenden Bereichen zu suchen.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**
Der Kreis Unna hat für den Aufgabenbereich Bauaufsicht keine verbindlichen Ziele formuliert. Von der Möglichkeit, mit Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen zu erhalten, wird nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben

und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Der **Kreis Unna** hat in seinem Produkthaushalt[20] folgende allgemeine Ziele ausgewiesen, die für die Bauaufsicht gelten:

- „Bei der Bauvoranfrage wird dem Bedürfnis des künftigen Bauherrn Rechnung getragen, ihm Arbeit und Kosten zu ersparen. Ein Bauantrag mit sämtlichen Unterlagen braucht hierbei nicht eingereicht zu werden, sondern einzelne Fragen des Vorhabens werden verbindlich vorab geklärt.“
- „Nachprüfung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes.“
- Im Baugenehmigungsverfahren:
  - „Feststellen, dass dem Bauvorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht entgegenstehen“.
  - „Bei vereinfachten Verfahren beschränkt sich die Prüfung auf die grundstücksbezogenen Merkmale der Gebäude. Die Übereinstimmung des Vorhabens mit bauaufsichtlichen Vorschriften liegt in der Verantwortung der am Bau Beteiligten.“
  - „Überprüfung der besonderen Anforderungen und Erleichterungen an bestimmten baulichen Anlagen und Räumen, Anforderungen im Bauplanungs-und Bauordnungsrecht, vorbeugender Brandschutz“

Anhand dieser Ausführungen lassen sich nur schwer konkrete Ziele ableiten, die als Basis für eine gute Steuerung mit Kennzahlen und einem regelmäßigen Berichtswesen genutzt werden können.

→ **Empfehlung**
Eine Festlegung von verbindlichen Zielwerten zur Laufzeit von Bauanträgen, verbunden mit einer regelmäßigen unterjährigen Berichtspflicht, können die Bemühungen des Kreises - eine zeitnahe abschließende Bearbeitung von Bauanträgen zu erreichen - unterstützen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte darüber hinaus weitere verbindliche Ziele für die Bauaufsicht festlegen und die Zielerreichung mittels Kennzahlen nachhalten. Dafür sollte er die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden.

Der Aufwandsdeckungsgrad wird als einzige Kennzahl im Produkthaushalt abgebildet. Daneben werden einzelne Grundzahlen, beispielsweise die Anzahl eingegangener Voranfragen und Bauanträge, dargestellt.

Nachfolgend werden einige Kennzahlenbeispiele dargestellt:

[20] Produkthaushalt 2021 Bauen, Fachbereich 60,[20] 60.01.02 Bauvoranfragen und Baugenehmigungsverfahren

Kennzahlenbeispiele

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“

* bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird

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 Unna bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen. Durch eine konsequente Umsetzung des Gebührenrahmens könnte eine Verbesserung des Aufwandsdeckungsgrades erreicht werden.	212	E1.1	Zukünftig sollte der Kreis Unna die notwendigen organisatorischen Maßnahmen treffen, um gesetzliche Fristvorgaben zu erfüllen.	213
			E1.2	Der Kreis Unna sollte für die durch ihn erfolgten Benachrichtigungen der Anwohner entsprechende Gebühren festsetzen.	213
			E1.3	Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren. So kann die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch zu einem späteren Zeitpunkt objektiv nachvollzogen werden.	213
			E1.4	Der Kreis Unna sollte auf eine zügige Aktualisierung der für alle unteren Bauaufsichten im Kreisgebiet geltenden Rahmengebührensatzung hinwirken.	213
F2	Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung noch nicht umfänglich. Dienstbesprechungen sowie Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal Handlungssicherheit.	214	E2.1	Der Kreis Unna sollte die Beschreibung der Prozesse zügig vorantreiben und sämtliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegen. Dadurch wird die Bearbeitung standardisiert, die Beschäftigten werden entlastet und die Einarbeitung wird erleichtert.	214
			E2.2	Der Kreis Unna sollte die für die Baugenehmigungsverfahren erstellten Checklisten zügig aktualisieren. Dadurch kann er die Bearbeitung von Bauanträgen erleichtern und die Bearbeitungszeiten reduzieren.	215
			E2.3	Zur Entlastung der Beschäftigten und zur Beschleunigung des Bauantragsverfahrens sollten in den regelmäßigen Dienstbesprechungen nur schwierige Fälle vorgestellt und erörtert werden.	215

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die notwendigen Beteiligungsverfahren startet der Kreis Unna erst, wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen. Sowohl die Anzahl der internen als auch der externen Stellungnahmen ist vergleichsweise niedrig.	215	E3.1	Zur Beschleunigung des Antragsverfahrens sollte der Kreis Unna die betroffene Kommune direkt nach Eingang des Bauantrages in elektronischer Form informieren.	216
			E3.2	Der Kreis Unna sollte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens ausschließlich in digitaler Form durchführen. Durch diese Vorgehensweise kann er die Gesamtlaufzeit verringern.	216
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens des Kreises Unna ist klar gegliedert. Allerdings führen häufige Beteiligungen der Vorgesetztenebenen zu Verzögerungen. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt. An einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	218	E4.1	Zur Beschleunigung der Bauantragsverfahren sollte der Kreis Unna auf die Sichtung der Eingänge durch Dezernent, Fachbereichsleitung und Sachgebietsleitung verzichten.	220
			E4.2	Zur Verkürzung der Gesamtlaufzeit sollte der Kreis Unna die Beteiligungsverfahren starten, sobald alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorliegen.	220
			E4.3	Der Kreis Unna sollte die Fristen bei der Nachforderung von Unterlagen jeweils einzelfallbezogen und in angemessener Dauer festlegen, um eine Reduzierung der Gesamtlaufzeiten zu erreichen.	221
F5	Der Digitalisierungsstand in der Bauaufsicht des Kreises Unna steht noch am Beginn der Umsetzung. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren hohe Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung sowie der aktuellen Fallbearbeitung.	221	E5.1	Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden, um bereits im laufenden Verfahren zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgreifen zu können. Zudem kann so die spätere elektronische Archivierung beschleunigt werden.	222
			E5.2	Der Kreis Unna sollte der Sachbearbeitung eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung technisch ermöglichen. Eine digitale Akte bietet schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien und kann so nicht nur den Aufwand der Parallel-Bearbeitung für den Kreis reduzieren, sondern auch den Informations-Service für alle Beteiligten verbessern.	223
F6	Im Vergleichsjahr 2020 war der Personaleinsatz zur Bearbeitung der neuen Falleingänge interkommunal unauffällig. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge ist angewachsen.	224	E6	Der Kreis Unna sollte insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar beobachten und die Aufgabenverteilung bei einer steigenden Tendenz anpassen, damit die Fälle abgearbeitet und Überlastungen vermieden werden können.	227

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Bauberatung des Kreises Unna stellt Bauinteressenten Vorabinformationen – auch digital – zur Verfügung. Ein Verweis auf das Bauportal des Landes mit weitergehenden Informationen erfolgt noch nicht. Die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge sowie der Ablehnungen ist vergleichsweise hoch.	227	E7.1	Der Kreis Unna sollte sein Informationsangebot um eine Checkliste für Antragsunterlagen ergänzen, so dass die Antragstellenden Fehler bei der Antragstellung bzw. mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen leichter vermeiden können.	229
			E7.2	Grundsätzliche Hintergrundinformationen zur Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen könnte der Kreis Unna z. B. durch eine Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in seinen Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.	229
			E7.3	Der Kreis Unna sollte seine Bauberatung neu strukturieren. Zur Entlastung seiner Beschäftigten und zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens sollte der Kreis Unna die Sprechzeiten für die Aufgabe Bauberatung reduzieren. Persönliche Vorsprachen sollten nur nach vorheriger Terminvereinbarung möglich sein.	229
F8	Die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sind bei den einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren vergleichsweise lang, wobei es Möglichkeiten zur Verbesserung gibt.	230	E8	Der Kreis Unna sollte zeitnah eine tiefergehende Analyse der Bauantragsbearbeitung durchführen. Er sollte die Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten eruieren, damit zukünftig eine zügige Bearbeitung der Bauanträge gewährleistet werden kann.	233
F9	Der Kreis Unna hat für den Aufgabenbereich Bauaufsicht keine verbindlichen Ziele formuliert. Von der Möglichkeit, mit Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen zu erhalten, wird nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht.	233	E9.1	Eine Festlegung von verbindlichen Zielwerten zur Laufzeit von Bauanträgen, verbunden mit einer regelmäßigen unterjährigen Berichtspflicht, können die Bemühungen des Kreises - eine zeitnahe abschließende Bearbeitung von Bauanträgen zu erreichen - unterstützen.	234
			E9.2	Der Kreis Unna sollte darüber hinaus weitere verbindliche Ziele für die Bauaufsicht festlegen und die Zielerreichung mittels Kennzahlen nachhalten. Dafür sollte er die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden.	234

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Unna 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

Das Vergabewesen des Kreises Unna ist insgesamt gut organisiert. Dadurch kann die **Zentrale Vergabestelle** Vergabeverfahren rechtssicher durchführen. Zur Organisation des Vergabewesens hat der Kreis Unna eine Vergaberichtlinie sowie **Dienstanweisungen** erlassen. Diese enthalten die wesentlichen Regelungen. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt und ermöglichen, dass jede in das Vergabeverfahren eingebundene Stelle ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann. Sämtliche Regelungen zum Vergabewesen werden derzeit aktualisiert. Die gpaNRW empfiehlt, dabei zu verschiedenen Aspekten Ergänzungen aufzunehmen.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** ist in das Vergabeverfahren gut eingebunden. Die gpaNRW sieht bezüglich der bestehenden Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung nur noch geringe Optimierungsmöglichkeiten.

Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf der beschränkten Ausschreibung** ist schlank und effektiv. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention.

Der Kreis Unna setzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen standardmäßig eine Vergabeplattform ein. Er beabsichtigt, eine **elektronische Vergabeakte** mittels einer Vergabemanagementsoftware einzuführen.

Zur **Korruptionsprävention** hat der Kreis Unna Verhaltensregeln für seine Beschäftigten in der „Allgemeinen Dienst- und Geschäftsordnung für die Kreisverwaltung Unna (ADuGO)“ sowie in den Hinweisen zur Korruptionsprävention im Intranet festgelegt. Diese Regelungen geben den Beschäftigten Sicherheit im Umgang mit der Korruptionsbekämpfung. Bezüglich der Umsetzung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sieht die gpaNRW noch Optimierungspotential. Die gpaNRW empfiehlt zudem, eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchzuführen und in regelmäßigen Abständen zu wiederholen. Ferner sollte der Kreis Unna die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie umgehend vorbereiten.

Sponsoringleistungen nimmt der Kreis Unna aktuell nicht in Anspruch. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring liegen vor. Wir empfehlen, die bestehenden Rahmenbedingungen zum Sponsoring zu vertiefen und zu ergänzen.

Bezüglich eines vollumfänglichen **Bauinvestitionscontrolling**s sieht die gpaNRW beim Kreis Unna die wesentlichen Elemente umgesetzt. Für Baumaßnahmen gibt es strukturierte Verfahren samt festgelegten Verantwortlichkeiten. Der Kreis Unna beabsichtigt, die Projektleitungen und -steuerungen durch die Anschaffung von Projektmanagementsystemen weiter zu optimieren.

Ein **zentrales Nachtragsmanagement** ist beim Kreis Unna bislang nicht installiert. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine maßnahmenübergreifende Auswertung der Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die Erkenntnisse aus den stichprobenweise betrachteten **Vergabemaßnahmen** des Kreises Unna haben den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens bestätigt. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend ein. Besonders positiv ist der sorgfältige und gut strukturierte Aufbau der Vergabeakten aufgefallen. Verbesserungspotenzial zeigt sich teilweise bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

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 Unna aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kreise für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

7.3.1 Organisatorische Regelungen

- Das Vergabewesen des Kreises Unna ist gut organisiert. In seinen Vergaberegelungen hat der Kreis alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert.

- **Feststellung**
  Um weiterhin eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten, aktualisiert der Kreis Unna seine Vergaberegelungen derzeit. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotential bezüglich der getroffenen Regelungen zum Vergabewesen.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- *Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,*
- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*
- *Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,*
- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Der **Kreis Unna** hat seit dem 15. Januar 2021 die zwei bis dahin bestehenden Zentralen Vergabestellen zu einer Zentralen Vergabestelle zusammengeführt und sie der Stabsstelle RV „Rechtsangelegenheiten und Vergaben“ zugeordnet. Zuvor wurden die Aufgaben der Vergabestelle für Bauleistungen im Fachbereich 60 „Bauen“ und für Dienst- und Lieferleistungen sowie freiberufliche Leistungen im Fachdienst 11 „Zentrale Dienste“ wahrgenommenen. Mit der Zusammenlegung der zwei Vergabestellen hat der Kreis Unna das Fachwissen an einer zentralen Stelle gebündelt. Er gewährleistet damit zudem eine einheitliche Abwicklung der Vergabeverfahren und Beratung der Organisationseinheiten in vergaberechtlichen Angelegenheiten.

Vergabedienstanweisung

Zur Regelung seines Vergabewesens hat der Kreis Unna folgende Regelungen erlassen:

- Vergaberichtlinie für den Kreis Unna,
- Dienstanweisung zur Vergabe von Leistungen nach der VOL (DA VOL) und
- Dienstanweisung zur Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen einschließlich der Vergaben (DA VOB).

Die Vergaberichtlinie und –dienstanweisungen gelten für alle Organisationseinheiten der Kreisverwaltung mit Ausnahme der auf privatrechtlicher Grundlage organisierten städtischen Gesellschaften.

Daneben sind Regelungen zum Vergabewesen in der „Allgemeinen Dienst- und Geschäftsordnung für die Kreisverwaltung Unna (ADuGO)“ und den Regelungen zur Korruptionsprävention des Kreises Unna enthalten.

Sämtliche Regelungen zum Vergabewesen des Kreises Unna sind veraltet. Sie werden derzeit umfassend aktualisiert. Aktuelle Informationen zur Abwicklung von Vergaben stehen den Beschäftigten des Kreises Unna im Intranet zur Verfügung. Beim Kreis Unna dient das Intranet als

zentrales Informationsmedium. Dort sind umfangreiche Informationen zum Vergabewesen sowie Vordrucke und Muster für die Durchführung des Vergabeverfahrens zu finden. Daneben werden die Kreismitarbeitenden über aktuelle Themen zum Vergaberecht und zur Vergabepraxis im Newsfeed informiert.

Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Nebenbestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend. Die Vergaberichtlinie des Kreises Unna sowie die dazu erlassenen Dienstanweisungen enthalten hierzu keine Regelungen oder Hinweise. Lediglich in den Hinweisen zum Vergabewesen im Intranet des Kreises Unna ist ein Hinweis zu geförderten Maßnahmen enthalten.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die bestehenden Vergaberegelungen hinsichtlich der zu beachtenden Bestimmungen bei geförderten Maßnahmen ergänzen.

Die DA VOB legt fest, dass bei der Auswahl der Bieter darauf zu achten ist, dass unter den aufgeforderten Unternehmen möglichst gewechselt wird und auswärtige Bieter zur Angebotsabgabe aufzufordern sind. Der § 6 Abs. 1 VOB/A regelt, dass der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden darf, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. In der Kommentierung wird als Region beispielsweise ein Kreis, ein Regierungsbezirk oder ein Bundesland angegeben.

Der räumliche Einzugsbereich richtet sich insbesondere nach der Bedeutsamkeit der Vergabe. In der Regel ergibt sich bei wertmäßig kleinen und alltäglichen Vergaben ein räumlich beschränkterer Einzugsbereich. Grund ist, dass außerhalb oder weiter entfernt ansässige Bieter allein aus Wettbewerbsgründen meist nicht in der Lage sind, sich mit einem wirtschaftlichen Angebot an einer derartigen Vergabe zu beteiligen.

Um einem möglichen Anschein von Diskriminierung vorzubeugen und Bieterabsprachen zu erschweren, sollte der Kreis Unna die Vergaberegelungen ergänzen. Er sollte vorgeben, dass bei bedeutsamen Vergaben mindestens ein Unternehmen aus einem anderen Regierungsbezirk oder sogar Bundesland in den Bieterkreis von Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb aufzunehmen ist. Die Berücksichtigung eines größeren räumlichen Einzugsbereichs ist insbesondere bei Fördermaßnahmen empfehlenswert.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte zusätzlich Bestimmungen zur Beteiligung auswärtiger Unternehmen an Vergabeverfahren in seinen Vergaberegelungen aufnehmen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.

Regelungen zur Beurteilung eines grenzüberschreitenden Interesses an dem zu vergebenden Auftrag (sog. Binnenmarktrelevanz) und zu den Informationspflichten über die Zuschlagserteilung (sog. Ex-Post-Veröffentlichung) sind in der Vergaberichtlinie und in der DA-VOB enthalten.

Für die Zulässigkeit einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens definieren die Vergabevorschriften unterschiedliche Voraussetzungen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. So erlaubt § 132 Abs.3 GWB die Änderung eines öffentlichen

Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert sowie bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Im Unterschwellenbereich dürfen Nachträge zu Dienstleistungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass es keines neuen Vergabeverfahrens bedarf, wenn vertragliche Änderungen nach der VOB/B vorgenommen werden, die zur Ausführung der vergebenen vertraglichen Leistung erforderlich sind. Die Vergaberegelungen sowie die Hinweise zum Vergabewesen im Intranet des Kreises Unna enthalten die aufgeführten Voraussetzungen nicht. Auch Regelungen zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der Rechnungsprüfung bei Auftragsänderungen hat der Kreis Unna bisher nicht getroffen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte in seinen Vergaberegelungen außerdem Angaben zu den vergaberechtlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Nachtragsauftragserteilung aufnehmen. Ferner sollten die Vergaberegelungen Vorgaben zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei Auftragsänderungen enthalten. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.

Die Vergaberegelungen des Kreises Unna enthalten Vorgaben zur Dokumentation des Vergabeverfahrens. Zur Dokumentation sämtlicher Schritte im Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen sind beim Kreis Unna standardisierte Vordrucke zu verwenden. Die Vordrucke sind den Vergabedienstanweisungen als Anlage beigefügt und stehen zentral über das Intranet den Bediensteten zur Verfügung. Der Vordruck zur Vergabedokumentation wird von der Bedarfsstelle, der Zentralen Vergabestelle und der Rechnungsprüfung schrittweise verwendet. Damit stellt der Kreis Unna sicher, dass die Vergabeverfahren umfassend und einheitlich dokumentiert werden. Zudem dient der Vordruck der Korruptionsprävention.

Wertgrenzen

Die Kommunalen Vergabegrundsätze erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert.

Der Kreis Unna hat die Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze übernommen. Die Regelungen zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind beim Kreis Unna somit im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt.

Zuständigkeiten

Die Vergabe von Aufträgen wurde vom Kreis Unna abhängig vom Auftragswert organisatorisch getrennt. Um den Beschäftigten eine schnelle Orientierung zu geben, wer für die Durchführung der einzelnen Schritte des Vergabeverfahrens zuständig ist, gibt es zentral im Intranet in den Hinweisen zum Vergabewesen einen übersichtlichen Ablaufplan.

Direktaufträge sowie Vergabeverfahren unter einem geschätzten Auftragswert von 3.000 Euro (netto) führt die jeweilige Bedarfsstelle eigenständig durch. Ab einem geschätzten Auftragswert von 500 Euro (netto) sind Entscheidungen über die Vergabe von Aufträgen immer von zwei Personen zu treffen.

Die Zentrale Vergabestelle ist grundsätzlich bei allen Vergabeverfahren, die einen geschätzten Auftragswert von 3.000 Euro (netto) überschreiten, zu beteiligen. Sie trifft zudem die formelle Vergabeentscheidung zu diesen Verfahren.

Ab einem Auftragswert von 260.000 Euro (netto) entscheidet gemäß der Hauptsatzung des Kreises Unna der Kreistag nach vorheriger Beratung in den jeweiligen Fachausschüssen über die Vergabe.

Grundvoraussetzung für die Durchführung einer Ausschreibung ist die ausreichende Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln. Die Angebote werden in formaler, rechnerischer, fachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht während des Vergabeverfahrens geprüft. Unter den wertbaren Angeboten ist unter Berücksichtigung der in den Vergabeunterlagen festgelegten Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Dabei handelt es sich nicht um eine Ermessensentscheidung. Der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot hat ggf. sogar einen Rechtsanspruch auf die Zuschlagserteilung. Die Verweigerung einer Auftragserteilung oder Aufhebung der Ausschreibung ist nur in engen Grenzen möglich. Unter Umständen kann dies sogar mit Schadenersatzansprüchen seitens des Bieters mit dem wirtschaftlichsten Angebot verbunden sein. Die Entscheidung über die Vergabe ist nach den Regeln des Vergaberechts zu treffen und einer demokratischen Mehrheitsentscheidung nicht zugänglich. Aus Sicht der gpaNRW führt dieser Modus der Gremienbeteiligung zu einer vermeidbaren Verzögerung des Vergabeverfahrens.

Eine Beteiligung der politischen Gremien erfolgt im Vorfeld der Ausschreibung. Im Zuge der Haushalts- und Investitionsplanung ist der Kreistag eingebunden und kann sein Budgetrecht ausüben. Zudem bieten die jeweiligen Beschlüsse zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen die Möglichkeit zur Einflussnahme. So kann der Kreistag oder der zuständige Ausschuss beispielsweise vor Durchführung eines Vergabeverfahrens Kriterien für den Zuschlag festlegen. Die politischen Entscheidungsträger sind darüber hinaus fortlaufend über haushaltsrelevante Entwicklungen zu informieren. Viele Kommunen berichten regelmäßig in den zuständigen Ausschüssen über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Kreistags oder der Beteiligung eines Ausschusses abhängig machen. Er sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über relevante abgeschlossene Vergaben zu informieren.

Die verwaltungsinternen Abläufe sind im Berichtsabschnitt „Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb“ unter Ziffer 7.3.3 detailliert beschrieben und in der diesem Bericht anliegenden Prozessdarstellung abgebildet. Die Zentrale Vergabestelle ist neben den im Prozess dargestellten Zuständigkeiten mit weiteren Aufgaben betraut. Sie

- berät und unterstützt die ausschreibenden Bedarfsstellen,
- informiert über Änderungen und Entscheidungen im Vergaberecht,
- erstellt und aktualisiert die Hinweise zum Vergabewesen im Intranet sowie die Vordrucke zur einheitlichen Abwicklung der Vergabeverfahren,
- legt die Lieferungs- und Leistungsbedingungen fest,

- entscheidet über die Aufhebung von Ausschreibungen,
- führt die Vergabestatistikmeldungen durch,
- unterstützt in Kooperation mit der Stabstelle „Rechnungsprüfungsangelegenheiten“ den Fachdienst „Steuerungsdienst“ bei der Fortschreibung der internen Vergaberegelungen und
- ist bei sämtlichen Vergaberügen und Vergabebeschwerden federführend tätig.

In den Vergaberegelungen sowie den Hinweisen zum Vergabewesen im Intranet sind Zuständigkeiten bezüglich der Abwicklung von Vergaberügen und –beschwerden sowie der Vergabestatistikmeldungen bislang nicht bestimmt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte Regelungen zu den Zuständigkeiten bezüglich der Bearbeitung von Vergaberügen und Vergabebeschwerden sowie der Durchführung von Vergabestatistikmeldungen in die Vergabebestimmungen aufnehmen.

Künftig ist vorgesehen, bei Änderungen von Verfahrensabläufen den Beschäftigten des Kreises Unna interne Schulungen zum Vergabewesen durch die Zentrale Vergabestelle anzubieten. Zudem ist geplant, eine zentrale Bieterdatenbank in der Zentralen Vergabestelle einzurichten.

→ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt, mit dem Aufbau einer zentralen Bieterdatenbank auch die Zuständigkeitsregelungen hierzu in den Vergabebestimmungen aufzunehmen.

Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigung

Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist Aufgabe des jeweiligen Fachbereichs. Dieser fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigungen.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

→ **Feststellung**
Die örtliche Rechnungsprüfung ist beim Kreis Unna gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der Stabstelle Rechnungsprüfungsangelegenheiten sind nachvollziehbar geregelt. Die gpaNRW sieht noch geringe Optimierungsmöglichkeiten.

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 Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der Rechnungsprüfung bei Vergabeverfahren, Bauausführungen und -abrechnungen des **Kreises Unna** ergeben sich aus

- § 104 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen sowie aus
- der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsordnung für die Kreisverwaltung Unna (ADuGO),

- der Vergaberichtlinie für den Kreis Unna,
- der Dienstanweisung zur Vergabe von Leistungen nach der VOL (DA VOL) und
- der Dienstanweisung zur Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen einschließlich der Vergaben (DA VOB).

Aus den vorgenannten Regelungen ergibt sich, dass alle Vergabeverfahren ab einem geschätzten Auftragswert von 3.000 Euro (netto) der Rechnungsprüfung vor der Auftragserteilung zur Prüfung vorzulegen sind. Davon ausgenommen sind die Direktaufträge, die beim Kreis Unna bis zu einem Auftragswert von 25.000 Euro (netto) zulässig sind.

Der Rechnungsprüfung des Kreises Unna ist freigestellt, an Submissionen teilzunehmen. Schriftliche Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung bei Submissionsterminen bestehen nicht. Über den Zugang zum Vergabeportal ist es der Rechnungsprüfung grundsätzlich möglich, den Submissionstermin einzusehen. Häufig wird jedoch der dafür erforderliche Zugriff auf das jeweilige Vergabeverfahren und somit auf dessen Submissionstermin erst nach dem Eröffnungstermin eingerichtet.

Der Rechnungsprüfung des Kreises Unna ist ferner freigestellt, an Abnahmeterminen teilzunehmen. Sie nimmt nach eigenen Angaben gelegentlich daran teil. Schriftliche Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung bei Abnahmeterminen und zum Termintransfer bestehen derzeit ebenfalls nicht.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte in den Vergabebestimmungen einen Teilnahmevorbehalt der örtlichen Rechnungsprüfung an Submissions- und Abnahmeterminen aufnehmen und Regelungen zur Terminübermittlung festhalten.

Auch bei Vergaberügen und Vergabebeschwerden bindet die Zentrale Vergabestelle die Rechnungsprüfung stets ein. In den Vergaberegelungen sind Zuständigkeitsregelungen bezüglich der Abwicklung von Vergaberügen und –beschwerden nicht enthalten. Die gpaNRW empfiehlt, die Vergabereglungen zu ergänzen und verweist diesbezüglich auf die entsprechenden Ausführungen im Berichtsabschnitt 7.3.1 „Organisatorische Regelungen“.

Ist für die Änderung oder Erweiterung eines Auftrags die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens erforderlich, ist vor Beauftragung der Leistungen die Rechnungsprüfung entsprechend den vorgenannten Wertgrenzen eingebunden. Bei sämtlichen weiteren Auftragsänderungen oder -erweiterungen ist die Rechnungsprüfung nicht eingebunden. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Berichtsabschnitt 7.7.2 „Organisation des Nachtragswesens“.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb ist beim **Kreis Unna** eine häufig genutzte Vergabeart. Bei den in den Jahren 2019 bis 2021 schlussgerechneten Maßnahmen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) nutzte der Kreis Unna zu rund 69 Prozent diese Vergabeart.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Kreis Unna ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- Der Kreis Unna verfügt über einen schlanken und effektiven Prozessablauf im Vergabeverfahren einer beschränkten Ausschreibung. Das Vier-Augen-Prinzip und die Trennung von Vergabeentscheidung und Auftragsabwicklung werden sichergestellt, um ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen zu gewährleisten und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

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.

Dem als Anlage beigefügten Prozessablauf einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb des **Kreises Unna** ist zu entnehmen, für welche Verfahrensschritte die Bedarfsstelle und die Zentrale Vergabestelle bei der Durchführung des Vergabeverfahrens zuständig sind. Zudem ist die Einbindung der Rechnungsprüfung aufgezeigt.

Die Aufgabenverteilung hat der Kreis Unna so gestaltet, dass die Bedarfsstelle für die Bedarfsermittlung, Beschaffungsentscheidung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses sowie die Kostenschätzung zuständig ist. Zudem erstellt die Bedarfsstelle das Vergabeprotokoll. Zusätzlich schlägt die beschaffende Bedarfsstelle einen Kreis geeigneter Bieter und die Verfahrensart vor.

Die Zentrale Vergabestelle prüft und ergänzt die Vergabeunterlagen und legt das Vergabeverfahren auf der Vergabeplattform an. Die Zentrale Vergabestelle legt den endgültigen Bieterkreis fest und ist befugt, den vorgeschlagenen Bieterkreis zu ergänzen oder zu ändern. Die Zentrale Vergabestelle legt zudem den Submissionstermin fest und versendet die Vergabeunterlagen an den festgelegten Bieterkreis.

Bei einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb von Bauleistungen erfolgt die Ex-Ante-Information gem. VOB grundsätzlich ab einem Auftragswert von 25.000 Euro (netto).

Das Erfordernis einer Ex-Ante-Information kann sich zudem für sämtliche Liefer-, Dienst- und Bauleistungen unterhalb dieser Wertgrenze aus dem Vorliegen eines grenzüberschreitenden Interesses an dem zu vergebenden Auftrag (sog. Binnenmarktrelevanz) ergeben. Die Bedarfsstelle überprüft das Vorliegen einer Binnenmarktrelevanz.

Ist eine Ex-Ante-Veröffentlichung durchzuführen, informiert die Zentrale Vergabestelle über die Vergabeplattform über die beabsichtigten Ausschreibungen.

Auf der Vergabeplattform eingegangene Interessenbekundungen, Interessenbestätigungen, Angebote und Teilnahmeanträge werden von der Zentralen Datenübernahme heruntergeladen und in der eVergabeakte abgelegt. Damit stellt der Kreis Unna sicher, dass nachträgliche Änderungen und Ergänzungen an den eingegangenen Vergabeunterlagen erkannt und dokumentiert werden.

Die Interessenbekundungen, die aufgrund der Vorveröffentlichung eingehen, werden von der Zentralen Vergabestelle an die Bedarfsstelle weitergeleitet. Die Bedarfsstelle prüft diese auf mögliche Beteiligung und ergänzt gegebenenfalls den vorgeschlagenen Bieterkreis.

Die Unternehmenskommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt zentral, elektronisch und in anonymisierter Form über die Zentrale Vergabestelle. Damit stellt der Kreis sicher, dass die gesamte Bieterkommunikation vollständig dokumentiert wird. Zudem gewährleistet er, dass sämtlichen Bietern identische Informationen zur Verfügung gestellt werden und beugt damit Korruption vor.

Den Eröffnungstermin führt die Zentrale Vergabestelle unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips durch. Der örtlichen Rechnungsprüfung ist freigestellt, an der Submission teilzunehmen.

Die Zentrale Vergabestelle erstellt die Submissionsniederschrift und den Preisspiegel. Anschließend versendet sie das Submissionsergebnis an die Bieter. Zudem nimmt sie die formelle und rechnerische Prüfung der Angebote vor und fordert gegebenenfalls fehlende Unterlagen und Angaben nach. Sind die Vergabeunterlagen vollständig, übernimmt sie die Angebote in die Software für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung (AVA) der Bedarfsstelle. Überdies fordert die Zentrale Vergabestelle die Vergaberegisterauskunft – bzw. seit dem 01. Juni 2022 die Wettbewerbsregisterauskunft - sowie die Gewerbezentralregisterauskunft an und leitet die Angebote zur wirtschaftlichen und technischen Prüfung und Wertung an die ausschreibende Bedarfsstelle.

Die Bedarfsstelle nimmt zudem die fachliche Prüfung vor und prüft die Angemessenheit der Preise. Sind Angebotsinhalte aufzuklären, bindet die Bedarfsstelle die Zentrale Vergabestelle zur Einholung und Prüfung der Aufklärungen ein. Danach wertet die ausschreibende Bedarfsstelle die Angebote und erstellt den Vergabevorschlag.

Die Zentrale Vergabestelle prüft den Vergabevorschlag, entscheidet, welches Angebot den Zuschlag erhalten soll und leitet die Vergabeentscheidung zur Prüfung an die Rechnungsprüfung. Hat die Rechnungsprüfung keine Bedenken, holt die Zentrale Vergabestelle die Auftragsentscheidung ein und erstellt ggf. die Sitzungsvorlage für den Kreistag bzw. zuständigen Ausschuss. Bezüglich der Beteiligung der politischen Gremien bei der Auftragserteilung wird auf die entsprechenden Ausführungen und die Empfehlung im Berichtsabschnitt „7.3.1 Organisatorische Regelungen“ verwiesen.

Liegt eine positive Auftragsentscheidung und ggf. die Zustimmung des Kreistages bzw. Ausschusses vor, fertigt die Zentrale Vergabestelle das Auftragsschreiben und erteilt den Auftrag an den Bestbieter. Mit der Auftragserteilung unterrichtet die Zentrale Vergabestelle die nicht berücksichtigten Bieter und veröffentlicht die Ex-Post-Information und berücksichtigt die Vergabe in der Vergabestatistik.

Durch die Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung sowie der Ressort-, Fachdienst- oder Fachbereichsleitung ist ein Mehr-Augen-Prinzip bei der Auftragserteilung gewährleistet. Zudem gewährleistet das Vorgehen des Kreises Unna die Trennung von Vergabeentscheidung und Auftragsabwicklung bzw. der Durchführung von Maßnahmen.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend[21]. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

→ **Feststellung**
Der Kreis Unna nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits standardmäßig eine Vergabeplattform. Der Kreis beabsichtigt die elektronische Vergabeakte einzuführen.

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.

Die Zentrale Vergabestelle des **Kreises Unna** wickelt bereits die Vergabeverfahren elektronisch ab. Hierfür nutzt sie eine eVergabeplattform. Über die Vergabeplattform stellt der Kreis Unna den elektronischen Kontakt zum Bieter her. Die erstellten Vergabeunterlagen werden hierüber den Bietern zum Download zur Verfügung gestellt. Auch die Durchführung der Ex-Ante- und der Ex-Post-Veröffentlichung sowie die Übermittlung der Submissionsergebnisse führt Unna über die Vergabeplattform durch. Die Unternehmen geben ihre Angebote über die Vergabeplattform ab. Auch die Bieterkommunikation wird hierüber abgewickelt.

Das vollständige Vergabeverfahren inklusive Auftragsschreiben dokumentiert der Kreis Unna derzeit noch in Papierform. Parallel ist die Dokumentation von Teilbereichen des Vergabever-

[21] Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

fahrens in elektronischer Form vorhanden. Der Kreis Unna beabsichtigt, künftig eine vollständige elektronische Vergabeakte (eVergabeakte) einzurichten und eine Vergabemanagementsoftware zu nutzen.

Der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware gewährleistet ein einheitliches Verfahren unter Berücksichtigung der vergaberechtlichen Vorgaben, insbesondere hinsichtlich der Dokumentationspflichten. Es unterstützt zudem die ausschreibende Bedarfsstelle und die Zentrale Vergabestelle bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren. Überdies können über die Zuteilung differenzierter Zugriffsrechte die am Verfahren Beteiligten optimal und medienbruchfrei in den internen Mitzeichnungs- und Genehmigungs-Workflow eingebunden werden.

Eine Vergabemanagementsoftware bietet zusätzlich zahlreiche Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise die Bieter-, die Bedarfs-, die Nachtrags- und die Vertragsverwaltung. Da die Daten zu den Vergabeverfahren strukturiert in der Vergabemanagementsoftware erfasst werden, können umfangreiche Auswertungen für ein internes Controlling durchführt werden.

Die Einführung einer Vergabemanagementsoftware ist auch zur Umsetzung von Homeofficemöglichkeiten und -regelungen, etwa auf Grund der Corona-Pandemie, erstrebenswert. Liegen alle Daten elektronisch vor, ist die umfassende Bearbeitung aus dem Homeoffice problemlos für alle Verfahrensbeteiligten möglich.

→ **Empfehlung**
Die gpaNRW unterstützt die Bestrebungen des Kreises Unna, eine vollständige elektronische Vergabeakte einzuführen. So kann der Kreis seine Vergabeverfahren weiter optimieren sowie medienbruchfrei und elektronisch durchführen, dokumentieren und archivieren. Zudem gewährleistet die Einrichtung von systematischen Bearbeitungsabläufen die Einhaltung von Mitzeichnungs- und Genehmigungsschritten und dient somit der Korruptionsprävention.

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 Unna bietet den kreisangehörigen Kommunen eine Unterstützung im Vergabewesen an. Die Funktion einer Zentralen Vergabestelle hat er für die kreisangehörigen Kommunen bislang nicht übernommen.

Einige Kreise erbringen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Leistungen im Vergabewesen für kreisangehörige Kommunen. Die Zusammenarbeit ist im Regelfall über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geregelt.

Der **Kreis Unna** hat bislang keine Vergabeverfahren für seine kreisangehörigen Kommune durchgeführt. Auch seine Zentrale Vergabestelle hat bisher keine Leistungen im Vergabewesen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit ausgeführt.

Grundsätzlich bietet der Kreis Unna den kreisangehörigen Kommunen eine Unterstützung im Vergabewesen an. Bislang haben die Kommunen das Unterstützungsangebot lediglich sporadisch in Form von Einzelanfragen angenommen. Dabei hat sich der Umfang meist auf einen fachlichen Austausch vergaberelevanter Teilaspekte sowie auf überschaubare Beratungen zu vergaberechtlichen Einzelfragen beschränkt. Hierzu ergab sich nach Aussage des Kreises Unna bislang kein Erfordernis, schriftliche Regelungen zu verfassen oder Kostenerstattungen zu vereinbaren.

Sollte sich der Kreis Unna zukünftig für eine Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den kreisangehörigen Kommunen entscheiden, empfehlen wir hierfür eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu schließen. Die Vereinbarung sollte insbesondere folgende Inhalte aufweisen:

- eine eindeutige Prozessbeschreibung,
- eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,
- die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie
- die Regelung der Kostenerstattung.

Wir weisen darauf hin, dass es sich bei der Zusammenarbeit von öffentlichen Auftraggebern durch Kooperationsvereinbarungen um einen vergabepflichtigen öffentlichen Auftrag handeln kann. Die gpaNRW empfiehlt, dass der Kreis gegebenenfalls seinen Vereinbarungspartner auf die Prüfung der Vergabepflicht hinweist.

Darüber hinaus machen wir darauf aufmerksam, dass Leistungen, die die Zentrale Vergabestelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, gemäß § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ggf. umsatzsteuerpflichtig werden.

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
Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden vom Kreis Unna im Wesentlichen erfüllt. Die getroffenen wie auch geplanten Maßnahmen und Regelungen zur Korruptionsprävention sind zweckmäßig, Korruption vermeiden, erkennen und verfolgen zu können. Die gpaNRW sieht jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.

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)[22] zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Regelungen zur Korruptionsprävention

Der **Kreis Unna** hat in seiner „Allgemeinen Dienst- und Geschäftsordnung für die Kreisverwaltung Unna (ADuGO)“ sowie in den Hinweisen zur Korruptionsprävention im Intranet Regelungen und organisatorische Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen. Sie haben den Zweck, die Beschäftigten für das Thema Korruption zu sensibilisieren und sie vor korrupten Übergriffen zu schützen. Zudem beabsichtigt der Kreis Unna, hiermit über das Verhalten sowie die Rechtslage im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten zu informieren und Korruption in allen Erscheinungsformen zu verhindern.

[22] 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)

Alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Kreises Unna wurden über die Einführung der Regelungen zur Korruptionsprävention informiert. Sie stehen allen Bediensteten zentral im Intranet zur Verfügung. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden bei der Einstellung auf die Einhaltung der Regelungen zur Korruptionsprävention des Kreises Unna hingewiesen.

Die Aufgabe der Korruptionsprävention ist dem Fachdienst 11 „Zentrale Dienste“ zugeordnet. Für eine stetige Sensibilisierung und Fortbildung aller Beschäftigen für das Thema „Korruption“ hat der Fachdienst 11 Sorge zu tragen. Im Rahmen des internen Fortbildungsprogrammes des Kreises Unna werden regelmäßig Schulungen zum Thema „Korruptionsprävention“ angeboten.

Die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche wird dezentral durch die Leiterinnen bzw. Leiter der Fachbereiche, Fachdienste und Stabsstellen vorbereitet. Die Zentralen Dienste treffen die abschließende Entscheidung und setzen, unter Abwägung des Nutzens und Risikos, das Rotationsgebot zusammen mit den vorgenannten Führungskräften um.

Das KorruptionsbG und das „Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen“ (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG) enthalten weitere Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen.

Beim Bundeskartellamt wurde ein Register zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Nach § 6 WRegG sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Wettbewerbsregister abzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Wettbewerbsregisterabfragen (zuvor: Vergaberegisteranfragen gem. § 8 KorruptionsbG) werden beim Kreis Unna von der Zentralen Vergabestelle durchgeführt.

Der Landrat hat gemäß § 3 KorruptionsbG die Aufgabe, bei Bekanntwerden eines Korruptionsfalles die Ermittlungsbehörden einzuschalten und bei Bedarf einzelfallorientiert zu unterstützen.

Gemäß § 7 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch den Kreis Unna auf dessen Internetseite.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Nebentätigkeiten des Landrates bzw. der Landrätin auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand zu erfassen und dem Kreistag anzuzeigen. Nach eigenen Angaben zeigt der Kreis Unna diese Angaben dem Kreistag bislang nicht an.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Unna sollte neben den Nebentätigkeiten des amtierenden Landrates auch die Nebentätigkeiten des Amtsvorgängers dem Kreistag entsprechend den Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes anzeigen.

Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie[23] und deren nationale Umsetzung[24] sollen die Beschäftigten zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren.

Mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, soll der Schutz von hinweisgebenden Personen ausgebaut und die Richtlinie (EU) 2019/1937 in nationales Recht umgesetzt werden. Der Referentenentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor. Am 16. Dezember 2022 wurde das Hinweisgeberschutzgesetz im Bundestag verabschiedet. Nach Bestätigung durch den Bundesrat könnte es voraussichtlich im Mai 2023 in Kraft treten.

Maßnahmen zur Umsetzung der Hinweisgeberrichtlinien hat der Kreis Unna bislang nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrichtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtliche Vorgaben vorbereiten.

Schwachstellenanalyse

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

[23] RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

[24] Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – derzeitiger Stand: Referentenentwurf

Zur Beantwortung der oben aufgeführten Fragen sollte der Kreis die Beschäftigten aktiv zu möglichen Schwachstellen befragen. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv miteinbringen zu können und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird vermieden.

Der Kreis Unna hat eine umfängliche Schwachstellenanalyse entsprechend den vorstehenden Ausführungen bislang nicht durchgeführt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**
Der Kreis Unna nutzt Sponsoring bislang nicht als Finanzierungsquelle. Er hat zurzeit nur wenige Regelungen zum Sponsoring getroffen.

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.

Die gpaNRW empfiehlt, das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ verbindlich und detailliert zu regeln. In den Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sind insbesondere folgende Punkte festzulegen:

- Zuständigkeitsregelungen für den Abschluss eines Sponsoringvertrages,
- Grundsätze zur Fixierung in Form von Verträgen und zur zeitlichen Befristung des Sponsoringvertrages,
- Ausführungen zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Vorgaben zur Begrenzung von Haftungsrisiken für die Kommune,

- Regelungen zur Beteiligung der Kämmerei bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Bewertung von Sponsoringleistungen und
- Standards zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen, z. B. durch einen jährlichen Bericht an den Kreistag und Veröffentlichung auf den Internetseiten des Kreises.

Der **Kreis Unna** hat nach eigenen Angaben bisher keine Sponsoringleistungen erhalten. Er hat sich grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und allgemeine Regelungen zum Sponsoring in seiner „Allgemeinen Dienst- und Geschäftsordnung für die Kreisverwaltung Unna (ADuGO)“ aufgenommen. Allerdings sind Regelungen zu den vorgenannten Punkten noch nicht darin berücksichtigt.

Für ergänzende Regelungen zum Sponsoring bietet es sich an, die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW aufzugreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 4 findet sich darin zudem ein Muster-Sponsoring-Vertrag.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring vertiefen und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem Vorgaben zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber sollte der Kreis verbindlich festlegen. Zudem sollte der Kreis Unna Regelungen zur Beteiligung der Kämmerei vor Abschluss eines Sponsoringvertrages sowie zum Berichtswesen gegenüber dem Kreistag aufnehmen.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ Der Kreis Unna hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits eingeführt.

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.

Beim **Kreis Unna** werden Baumaßnahmen überwiegend vom Sachgebiet 60.2 „Unterhaltung, Neubau und Erweiterung von Verkehrsflächen“ und vom Sachgebiet 60.3 „Hochbaumaßnahmen an Dienstgebäuden“ durchgeführt. Beide Sachgebiete sind dem Fachbereich 60 „Bauen und Planen“ zugeordnet. Der Fachbereich 60 ist organisatorisch im Dezernat II eingegliedert.

Die Durchführung von Baumaßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechniken obliegt dem Fachdienst 16 „Zentrale Datenverarbeitung“. Und Baumaßnahmen, die dem Zuständigkeitsbereich des Fachbereichs 69 „Mobilität, Natur und Umwelt“ zuzuordnen sind, führt dieser Fachbereich durch.

Die Funktion des Eigentümers und die Funktion des Bauherrn üben beim Kreis Unna für die allgemeinen Dienstgebäude die Zentralen Dienste aus. Bei speziellen Dienstgebäuden übt die Organisationseinheit, der das Gebäude zugeordnet ist, diese Funktionen aus. Spezielle Dienstgebäude sind alle Gebäude, die ausschließlich einzelnen Organisationseinheiten zuzurechnen sind und deren Dienstleistungen aus örtlichen oder sachlichen Gründen nicht in einem allgemeinen Dienstgebäude erbracht werden. Zu den speziellen Dienstgebäuden zählen insbesondere die Gebäude der kreiseigenen Berufskollegs und Förderschulen, die dem Fachdienst 40 „Schulen und Bildung“ zugeordnet sind.

Bauherr bei anderen Baumaßnahmen ist die Organisationseinheit mit der entsprechenden Produktverantwortung. Bezüglich der Verkehrsflächen ist das Sachgebiet 60.2 somit regelmäßig sowohl Bauherr als auch baudurchführende Organisationseinheit.

Die Steuerung der geplanten Bauinvestitionen und deren Dokumentation wird im für die Baudurchführung zuständigen Fachbereich, Fachdienst bzw. Sachgebiet vorgenommen. Für Baumaßnahmen gibt es strukturierte Verfahren samt festgelegten Verantwortlichkeiten von der Bedarfsfeststellung über die Kostenschätzung bis hin zur Abwicklung, Bauüberwachung und Bauabnahme.

Im Rahmen der Planung der Baumaßnahme erfolgt eine Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Dabei werden auch Einflüsse des demografischen Wandels, die Schülerzahlenentwicklung, des Mobilitätswandels sowie Veränderungen von Strukturen betrachtet und entsprechend berücksichtigt.

Zudem finden regelmäßig fachübergreifende Abstimmungsgespräche statt. Darin werden die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Vorhaben besprochen. Insbesondere bei Hochbaumaßnahmen werden in Unna während der Planung und Umsetzung der Maßnahme die Nutzer der Gebäude eingebunden, ggf. bereits vor Beginn der Planungsphase. Zudem ist der Bauhof stets über die anstehenden Straßenbaumaßnahmen informiert.

Regelungen zur Umsetzung von Baumaßnahmen hat der Kreis Unna in

- der Dienstanweisung zur Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen einschließlich der Vergaben (DA VOB) und in
- der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsordnung für die Kreisverwaltung Unna (ADuGO)

getroffen. Insbesondere die Zuständigkeitsregelungen zur Abwicklung von Baumaßnahmen in der DA VOB sind nicht mehr aktuell. Beide Regelungen werden derzeit umfassend angepasst.

Daneben hat sich der Kreis Unna folgende klimapolitischen Leitlinien aufgestellt, die zusätzlich bei der Umsetzung von Bauvorhaben zu beachten sind:

- Der Kreis Unna baut und mietet in eigener Verantwortung, wo immer dieses objektbezogen sinnvoll ist, nur noch Gebäude mit mindestens einem „Null-Energie Standard“.
- Er schöpft für seinen Gebäudebestand alle Möglichkeiten der energetischen Sanierung aus.
- Wo immer möglich stattet der Kreis Unna seine Gebäude mit Photovoltaikanlagen aus.
- Bei Heizungsanlagen hat der Einsatz von erneuerbaren Energien Vorrang. Fossile Energien sollten vorrangig in Kraft-Wärme-Kopplung genutzt werden.
- Der Kreis Unna verwendet nur Baustoffe, die hinsichtlich ihrer Gewinnung, Verarbeitung, Funktion und Beseitigung eine hohe Gesundheits- und Umweltverträglichkeit aufweisen.
- Recycelte und regionale sowie schadstofffreie Baustoffe sind ressourcen-intensiven Produkten, Baustoffen mit weiten Transportwegen und schadstoffhaltigen Baustoffen wo immer dieses objektbezogen sinnvoll ist vorzuziehen.

Die Projektziele, die sich aus den klimapolitischen Leitlinien ergeben, beispielsweise zu den Energieverbräuchen und dem verwendeten Material, werden definiert und die Erreichung der Ziele wird dokumentiert. Zudem werden die Verbrauchswerte vor und nach der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden und Verkehrsanlagen (z. B. Umstellung von Lichtsignalanlagen auf LED-Leuchtmittel) dargestellt und bewertet. Der Kreis Unna beabsichtigt zudem, die klimapolitischen Leitlinien in den Haushalt zu übernehmen (sog. Klimahaushalt) und klimarelevante Informationen (beispielsweise Energieverbrauchsdaten) im Haushaltsplan auszuweisen.

Um die Wechselbeziehungen zwischen Kosten und Zielen nachhaltig zu verbessern, hat der Kreis Unna bereits die wirkungsorientierte Steuerung (WOS) eingeführt. Mit Hilfe der WOS sollen die Produkthaushalte mit strategischen Zielen und Kennzahlen verknüpft und die Wirkung des Geldmitteleinsatzes zur Erreichung der Ziele messbar werden. Der Kreis beabsichtigt mit der WOS die Notwendigkeit, Passgenauigkeit, Sinnhaftigkeit und den Erfolg von geplanten Vorhaben bestimmbar, überprüfbar und korrigierbar zu gestalten.

Den konkreten Bedarf definiert beim Kreis Unna fachübergreifend der Fachbereich bzw. der Fachdienst mit der Funktion des Bauherrn, die für die Durchführung der Baumaßnahme zuständige Facheinheit sowie weitere Organisationseinheiten. Der Bauherr und die für die Durchführung der Baumaßnahme zuständige Organisationseinheit benennen jeweils eine projektverantwortliche Person.

Straßenbaumaßnahmen priorisiert der Kreis Unna auf Grundlage der Ergebnisse einer regelmäßigen Zustandserfassung und –bewertung (Befahrung) des Straßenvermögens. Bei der Auswahl und Priorisierung der durchzuführenden Straßenbaumaßnahmen hat der Kreis Unna folgende Parameter zugrunde gelegt:

- fachliche Notwendigkeit der Baumaßnahme (Fahrbahnzustand),

- Funktion der Straße im Netz (Verkehrsmenge und Verkehrsbedeutung/Verbindungsfunktion unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Handel und Gewerbe) und
- mögliche Beeinträchtigung Dritter durch den schlechten Straßenzustand (z. B. der Unfallhäufigkeit).

Die Priorisierung der Radwegesanierungsmaßnahmen erfolgt nach der Zustandsnote. Sämtliche Straßenbaumaßnahmen sind in einer Priorisierungsliste transparent dargestellt und bewertet.

Für seine Straßenbauinvestitionsprojekte hat der Kreis Unna zudem ein Kreisstraßenbauprogramm aufgestellt und schreibt es jährlich fort. Das Kreisstraßenbauprogramm enthält eine mehrjährig angelegte Planung und stellt die kurz- bis mittelfristig geplanten einzelnen Maßnahmen vor, die erforderlich sind, um das Kreisstraßennetz und somit das Vermögen des Kreises Unna zu erhalten und nachhaltig zu verbessern. Zudem werden darin Prioritäten und strategische Qualitätsziele sowie deren Messung mit Kennzahlen festgelegt und veröffentlicht.

Für die Gebäude der kreiseigenen Berufskollegs und Förderschulen hat der Kreis Unna im Jahr 2008 Bauzustandsberichte, Sanierungskonzepte, Kostenschätzungen und Gebäudedatenblätter erstellt. Grundlage für die Sanierungskonzepte war das „Gutachten über die Möglichkeiten zur Energieeinsparung unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten an den Schulgebäuden und Sporthallen des Kreises Unna“. Durch eine Gewichtung der Einzelmaßnahmen wurden Prioritäten für einzelne Gebäude aufgezeigt. Die Prioritäten ergaben sich aus der Dringlichkeit der Bauwerkserhaltung und einer sinnvollen energetischen Optimierung der Gebäude. Mit diesem Sanierungsprogramm beabsichtigt der Kreis Unna, die Qualität der schulischen Angebote der Berufskollegs und der Förderschulen langfristig zu sichern und die aktuell hohen Gebäudebetriebskosten nachhaltig zu senken. Der Energiebericht aus dem Jahr 2019 zeigt deutlich, dass durch die energetischen Sanierungsmaßnahmen Einsparungen im Bereich des Heizenergie- und Strombedarfs bei den sanierten Schulgebäuden erzielt werden konnten.

Derzeit wird das energetische Sanierungskonzept neu aufgestellt. Das Sachgebiet 60.3 „Hochbaumaßnahmen an Dienstgebäuden“ plant darin zusätzlich Aspekte der WOS, der technischen Sanierung, der pädagogischen Sanierung, der Barrierefreiheit und der Klimaziele zu berücksichtigen. Um eine deutliche Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen zu erreichen, beabsichtigt der Kreis Unna zudem ein Energiemanagementsystem (EMS) für die energierelevanten Liegenschaften des Kreises einzuführen.

Zur Erreichung der mit der Baumaßnahme verknüpften Ziele ist ein Projektmanagement notwendig. Je umfangreicher die Bauvorhaben werden, desto anspruchsvoller wird das Projektmanagement.

Zur strukturierten Dokumentation der Eckpunkte der Straßenbaumaßnahmen bedient sich das Sachgebiet 60.2 „Unterhaltung, Neubau und Erweiterung von Verkehrsflächen“ zurzeit einer selbst erstellten und zentral geführten Baumaßnahmenliste auf Excel-Basis. Auch das Sachgebiet 60.3 „Hochbaumaßnahmen an Dienstgebäuden“ steuert aktuell seine Baumaßnahmen mittels selbst erstellter Excel-Listen. Diese enthalten ggf. auch Angaben zur Abwicklung von Zuwendungen. Zu den einzelnen Baumaßnahmen werden in den Sachgebieten zudem umfangreiche Kostenkontrolldateien geführt. Sie geben eine Gesamtübersicht zur Entwicklung der Projektkosten. Überdies enthalten sie gewerkbezogene Angaben

- zur Höhe der Kostenberechnung,
- zur Auftragssumme,
- zu den erteilten Nachträgen,
- zu den geleisteten Abschlagszahlungen sowie
- zum aktuellen Abrechnungsstand.

Zusätzlich werden vom dezentralen Controlling im Fachdienst 10 „Steuerungsdienst“ umfangreiche Gesamtübersichten zu den Bauinvestitionen in den Fachbereichen 60 und 40 geführt. Ergeben sich Abweichungen, werden sie analysiert, begründet und dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen.

Der Kreis Unna beabsichtigt, die Projektleitungen und -steuerungen durch die Anschaffung von Projektmanagementsystemen zu optimieren. Die Nutzung eines Projektmanagementsystems kann die Durchführung der Bauprojekte unterstützen, um systematisch zu handeln, reibungslose Abläufe sicherzustellen und geplante Ergebnisse zu erreichen. Zudem strebt der Fachbereich 60 „Bauen und Planen“ den Einsatz einer „Building Information Modeling“-Software (BIM) an. BIM ist eine ganzheitliche Methode zur Planung und Verwaltung von Gebäuden bei gleichzeitiger Vernetzung aller an einem Projekt beteiligter Unternehmen und Personen. BIM integriert alle relevanten Bauwerksdaten, um eine digitale Darstellung eines Objekts über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu erstellen – von der Planung über den Entwurf bis hin zum Bau und Betrieb. Die gpaNRW befürwortet diese Entwicklungen. Der Einsatz dieser Programme kann die Facheinheiten auch beim Berichtswesen unterstützen.

Aktuell werden beim Kreis Unna die Verwaltungsführung und die politischen Gremien in regelmäßigen Abständen über den Verlauf der Projektabwicklung informiert. Zudem werden die Kostenentwicklungen zweimal im Jahr an die Verwaltungsführung und an die Kämmerei berichtet. Die Berichte geben einen Überblick über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung sowie ggf. einen Überblick über Planabweichungen der einzelnen Budgets. Bei erheblichen Abweichungen wird unmittelbar reagiert und die Verwaltungsführung und die politischen Gremien werden direkt informiert.

Das Vorgehen des Kreises Unna ist insgesamt gut geeignet, die Abläufe und Zusammenhänge zu den Bauprojekten transparent und übersichtlich darzustellen sowie eine wirtschaftliche und nachhaltige Verwendung der Bauwerke zu gewährleisten. Die/der Projektverantwortliche, die Facheinheits-, die Dezernatsleitung, die Verwaltungsführung und die politischen Gremien haben stets einen umfassenden Überblick über die Baumaßnahmen.

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 im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ein neues Vergabeverfahren

durchführen[25]. 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 Unna vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Der Kreis Unna weist im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.

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.

Der **Kreis Unna** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2019 bis Ende Dezember 2021 insgesamt 59 schlussgerechnete Vergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	17.818.450	
Abrechnungssummen	18.070.134	
Summe der Unterschreitungen	737.666	4,14
Summe der Überschreitungen	989.349	5,55
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	**1.727.014**	**9,69**

Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es beim Kreis Unna in 57 Fällen, die von Anfang 2019 bis Ende Dezember 2021 schlussgerechnet wurden.

[25] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Vergleich der Abweichungen vom Auftragswert nach Auftragsart in Euro 2019 bis 2021

	Bauaufträge	Liefer- und Dienstleistungs-aufträge
Auftragswerte	14.654.182	3.164.269
Abrechnungssummen	14.767.297	3.302.837
Summe der Unterschreitungen	724.845	12.821
Summe der Überschreitungen	837.960	151.389
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftrags-wert (absolute Beträge)	1.562.805	164.209
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent	**10,66**	**5,19**

Die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert fällt bei den Bauaufträgen deutlicher aus als bei den Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Die Unterschreitungen bei den schlussgerechneten Bauaufträgen mit einem Auftragswert von über 75.000 Euro im Zeitraum 2019 bis 2021 betragen rund fünf Prozent des Auftragswertes und die Überschreitungen rund sechs Prozent.

Bei den Liefer- und Dienstleistungen ergeben sich Unterschreitungen von unter einem Prozent und Überschreitung von rund fünf Prozent des Auftragswertes.

Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitet der Kreis Unna im Regelfall mit Nachträgen. Von den 59 insgesamt berücksichtigten Vergaben mit Über- bzw. Unterschreitungen aus den Jahren 2019 bis 2021 wickelte der Kreis 35 Maßnahmen mit förmlichen Nachträgen ab. Wie sich die förmlichen Nachträge in den Jahren 2019 bis 2021 auf die einzelnen Auftragsarten verteilen, stellt die folgende Tabelle dar.

Vergleich der Summen der förmlichen Nachträge nach Auftragsart in Euro 2019 bis 2021

	2019	2020	2021
Bauaufträge	180.244	367.689	255.316
Liefer- und Dienstleistungsaufträge	0	0	0

Der Kreis Unna hat ausschließlich zu Bauaufträgen förmliche Nachträge erteilt. Die Gesamtsumme der förmlichen Nachträge zu den abgeschlossenen Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro für die Jahre 2019 bis 2021 beträgt rund 803.000 Euro. Das sind rund fünf Prozent des Gesamtauftragswertes der Bauaufträge für diesen Zeitraum.

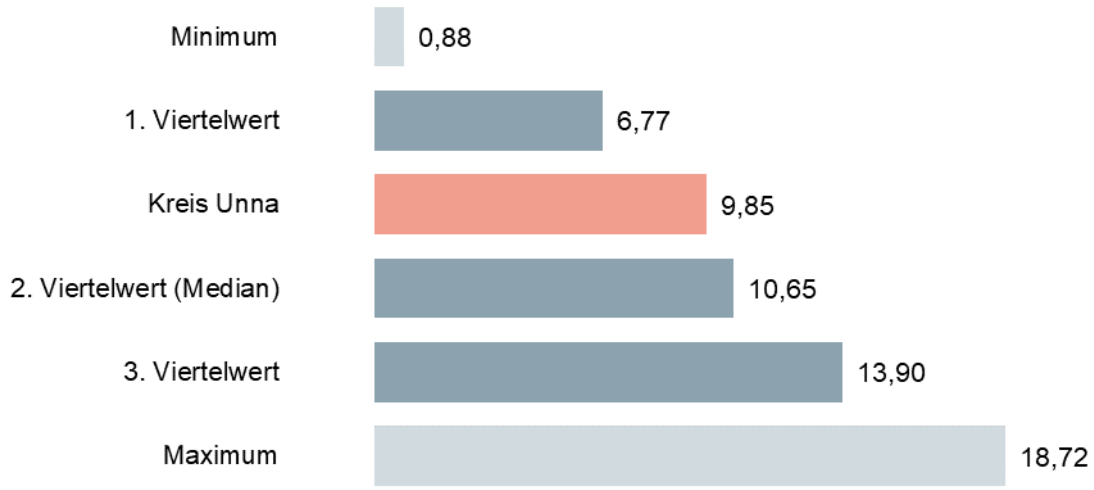
Nachträge führen nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stellen Kosteneinsparungen entstehen. Bei 22 von insgesamt 35 Maßnahmen mit Nachträgen war beim Kreis Unna die Abweichung vom Auftragswert niedriger als die Summe der Nachträge.

Im Vergleichsjahr 2020 hat der Kreis Unna 18 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 576.332 Euro. In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW

die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Unna 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 Kennzahl berücksichtigt rund 330.000 Euro Überschreitungen sowie rund 246.000 Euro Unterschreitungen für 2020. Der Kreis Unna positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich der Kreise leicht unterdurchschnittlich.

Die Kennzahl für das Jahr 2019 liegt bei 8,57 Prozent und damit positioniert sich Unna ebenfalls zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median. Und die Kennzahl für das Jahr 2021 liegt mit 11,30 Prozent im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Der Kreis kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden.

Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

- **Feststellung**
  Der Kreis Unna hat Regelungen zur Erteilung von Nachtrags- und Erweiterungsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Eine systematische Auswertung der Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Die Auftragsänderungen sind beim **Kreis Unna** grundsätzlich schriftlich zu erteilen. Die ausschreibende Bedarfsstelle hat die sachliche und rechnerische Notwendigkeit sowie die Zulässigkeit von Auftragsänderungen zu prüfen, zu begründen und zu dokumentieren. Die Prüfung der Auftragsänderung durch die Zentrale Vergabestelle und die örtliche Rechnungsprüfung setzt vor der Nachtragsauftragserteilung ein. Die Zentrale Vergabestelle fertigt das Auftragsschreiben und erteilt den Auftrag. Der Nachtragsauftrag wird zudem in der jeweiligen Vergabeakte abgelegt. Regelungen zu den vergaberechtlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Nachtragsauftragserteilung sowie zur Einbindung der Rechnungsprüfung und der Zentralen Vergabestelle bei Auftragsänderungen hat der Kreis Unna bisher nicht getroffen. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen und die Empfehlung im Berichtsabschnitt „7.3.1 Organisatorische Regelungen“ verwiesen.

Ergeben sich Nachträge bei Baumaßnahmen, werden diese bereits im jeweiligen Fachbereich, Fachdienst bzw. in der jeweiligen Stabstelle maßnahmebezogen analysiert, begründet und dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Berichtsabschnitt „5.5 Bauinvestitionscontrolling“).

Eine maßnahmenübergreifende Auswertung sämtlicher Nachträge des Kreises Unna hinsichtlich der Ursachen, Höhen und beteiligten Unternehmen findet in Unna bislang nicht statt. Ein

solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch und zentral aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung ist auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention empfehlenswert und sollte mit dem Bauinvestitionscontrolling gekoppelt erfolgen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Unna sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis Unna liefern.

- **Feststellung**
  Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass der Kreis Unna seine Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Er führt zu den Maßnahmen eine sorgfältige und gut strukturierte Vergabeakte. Der Kreis Unna dokumentiert die einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens sowie die Auftrags- und Nachtragsauftragserteilung gut nachvollziehbar. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren besteht teilweise noch Verbesserungspotential.

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

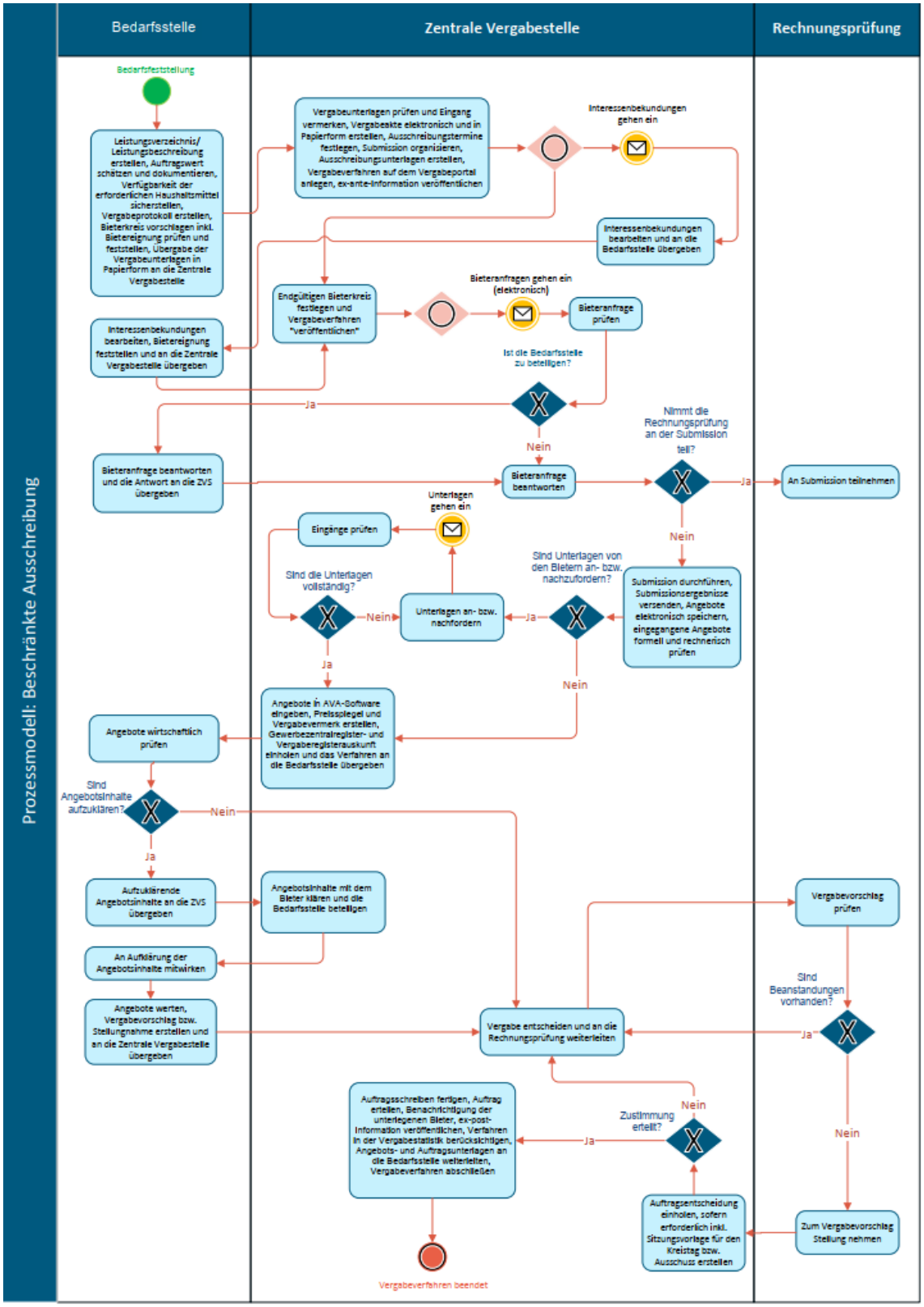
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Um weiterhin eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten, aktualisiert der Kreis Unna seine Vergaberegelungen derzeit. Die gpaNRW sieht noch Optimierungspotential bezüglich der getroffenen Regelungen zum Vergabewesen.	241	E1.1	Der Kreis Unna sollte die bestehenden Vergaberegelungen hinsichtlich der zu beachtenden Bestimmungen bei geförderten Maßnahmen ergänzen.	243
			E1.2	Der Kreis Unna sollte zusätzlich Bestimmungen zur Beteiligung auswärtiger Unternehmen an Vergabeverfahren in seinen Vergaberegelungen aufnehmen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.	243
			E1.3	Der Kreis Unna sollte in seinen Vergaberegelungen außerdem Angaben zu den vergaberechtlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Nachtragsauftragserteilung aufnehmen. Ferner sollten die Vergaberegelungen Vorgaben zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei Auftragsänderungen enthalten. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.	244
			E1.4	Der Kreis Unna sollte am Ende eines Vergabeverfahrens die Entscheidung über den Zuschlag nicht von einem Beschluss des Kreistags oder der Beteiligung eines Ausschusses abhängig machen. Er sollte prüfen, stattdessen die politischen Gremien regelmäßig über relevante abgeschlossene Vergaben zu informieren.	245
			E1.5	Der Kreis Unna sollte Regelungen zu den Zuständigkeiten bezüglich der Bearbeitung von Vergaberügen und Vergabebeschwerden sowie der Durchführung von Vergabestatistikmeldungen in die Vergabebestimmungen aufnehmen.	246

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E1.6	Die gpaNRW empfiehlt, mit dem Aufbau einer zentralen Bieterdatenbank auch die Zuständigkeitsregelungen hierzu in den Vergabebestimmungen aufzunehmen.	246
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist beim Kreis Unna gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der Stabstelle Rechnungsprüfungsangelegenheiten sind nachvollziehbar geregelt. Die gpaNRW sieht noch geringe Optimierungsmöglichkeiten.	246	E2	Der Kreis Unna sollte in den Vergabebestimmungen einen Teilnahmevorbehalt der örtlichen Rechnungsprüfung an Submissions- und Abnahmeterminen aufnehmen und Regelungen zur Terminübermittlung festhalten.	247
F3	Der Kreis Unna nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits standardmäßig eine Vergabeplattform. Der Kreis beabsichtigt die elektronischen Vergabeakte einzuführen.	250	E3	Die gpaNRW unterstützt die Bestrebungen des Kreises Unna, eine vollständige elektronische Vergabeakte einzuführen. So kann der Kreis seine Vergabeverfahren weiter optimieren sowie medienbruchfrei und elektronisch durchführen, dokumentieren und archivieren. Zudem gewährleistet die Einrichtung von systematischen Bearbeitungsabläufen die Einhaltung von Mitzeichnungs- und Genehmigungsschritten und dient somit der Korruptionsprävention.	251
Allgemeine Korruptionsprävention					
F4	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden vom Kreis Unna im Wesentlichen erfüllt. Die getroffenen wie auch geplanten Maßnahmen und Regelungen zur Korruptionsprävention sind zweckmäßig, Korruption vermeiden, erkennen und verfolgen zu können. Die gpaNRW sieht jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.	253	E4.1	Der Kreis Unna sollte neben den Nebentätigkeiten des amtierenden Landrates auch die Nebentätigkeiten des Amtsvorgängers dem Kreistag entsprechend den Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes anzeigen.	254
			E4.2	Der Kreis Unna sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrichtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtliche Vorgaben vorbereiten.	255
			E4.3	Der Kreis Unna sollte eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen und in regelmäßigen Abständen wiederholen.	256
Sponsoring					
F5	Der Kreis Unna nutzt Sponsoring bislang nicht als Finanzierungsquelle. Er hat zurzeit nur wenige Regelungen zum Sponsoring getroffen.	256	E5	Der Kreis Unna sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring vertiefen und um einen Mustervertrag ergänzen. Vor allem Vorgaben zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf	257

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				den Sponsoringgeber sollte der Kreis verbindlich festlegen. Zudem sollte der Kreis Unna Regelungen zur Beteiligung der Kämmerei vor Abschluss eines Sponsoringvertrages sowie zum Berichtswesen gegenüber dem Kreistag aufnehmen.	
Nachtragswesen					
F6	Der Kreis Unna hat Regelungen zur Erteilung von Nachtrags- und Erweiterungsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Eine systematische Auswertung der Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.	265	E6	Der Kreis Unna sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	266
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass der Kreis Unna seine Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Er führt zu den Maßnahmen eine sorgfältige und gut strukturierte Vergabeakte. Der Kreis Unna dokumentiert die einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens sowie die Auftrags- und Nachtragsauftragserteilung gut nachvollziehbar. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren besteht teilweise noch Verbesserungspotential.	266	E7.1	Der Kreis Unna sollte erst nach Ablauf der Ex-Ante-Veröffentlichungsfrist die Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes an die Unternehmen versenden. Zudem sollte der Kreis eine ausreichende Wartefrist gewähren, um interessierten Bewerbern die Möglichkeit zu geben, ihr Interesse zu bekunden.	
			E7.2	Der Kreis Unna sollte in seinem Vergabevermerk auch das Vorabveröffentlichungsverfahren umfassend dokumentieren.	
			E7.3	Der Kreis Unna sollte in seinem Vergabevermerk außerdem die Begründung der Entscheidung zum Verzicht auf eine Losaufteilung dokumentieren.	
			E7.4	Der Kreis Unna sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können. Damit erschwert der Kreis wettbewerbswidrige Absprachen und beugt Korruption vor. Zudem schafft der Kreis Unna damit die Voraussetzungen für eine vollständige Dokumentation der Bieterkommunikation.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.5	Der Kreis Unna sollte die Prüfung der Eignung der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen im jeweiligen Vergabeverfahren dokumentieren. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht.	
			E7.6	Der Kreis Unna sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben abgestuft durchführen. Dadurch werden die Unternehmen davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.	
			E7.7	Der Kreis Unna sollte die Begründung für den Ausschluss der Binnenmarktrelevanz in seine Vergabedokumentation aufnehmen. Zudem sollte der Kreis auch bei freihändigen Vergaben mit einem Auftragswert von mehr als 25.000 Euro (netto) eine Ex-Ante-Veröffentlichung durchführen.	
			E7.8	Der Kreis Unna sollte auch bei einer erneuten Ausschreibung der Leistungen die maßgeblichen Feststellungen und Entscheidungen im Vergabevermerk umfassend dokumentieren. Damit wird eine einheitliche Bearbeitung und Dokumentation sichergestellt und eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dient die Einhaltung der Regelungen der Korruptionsprävention und senkt das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln.	

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Unna 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

Dem Kreis Unna liegen wesentliche Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächen wie Flächen-, Zustands- und Finanzdaten seiner Kreisstraßen vor. Durch die weitere Differenzierung der vorgehaltenen Daten kann das Erhaltungsmanagement allerdings noch weiterentwickelt werden.

Verwaltet werden die technischen Straßendaten in einer kostenlosen webbasierten Straßendatenbank und in Excel-Tabellen. Diese Art der Datenvorhaltung bietet nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer speziellen Fachanwendung. Die aktuelle Straßendatenbank sollte um weitere Module oder Produkte ergänzt werden, um die Datenvorhaltung, Analysemöglichkeiten und Verwaltungsprozesse zu verbessern.

Mit den alle vier Jahre durchgeführten Zustandserfassungen der Fahrbahnen und der Befahrung 2020 der Radwege hat der Kreis Unna eine aktuelle Datenlage über den Zustand seiner Verkehrsflächen. Danach befindet sich der überwiegende Teil in einem sehr guten und guten Zustand. Auch das bilanzielle Alter der Verkehrsflächen zeigt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen jüngeren und älteren Kreisstraßen. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer noch nicht überschritten. Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 liegen die Reinvestitionen unter der Höhe der Abschreibungen. Jedoch ist das bilanzielle Straßenvermögen durch den Neubau von Straßen und Investitionsmaßnahmen seit der Eröffnungsbilanz insgesamt nicht gesunken, sondern leicht gestiegen. In dem Zusammenhang ist für den Kreis Unna auch kein erhebliches Risiko daraus abzuleiten, dass die Unterhaltungsaufwendungen unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen liegen. Der Zustand der Straßen hat sich in den letzten Jahren verbessert. Ideal wäre es, wenn der Kreis Unna über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen die Aufwendungen vollständig und transparent ermittelt. Somit erhält er eine Transparenz über die eingesetzten Ressourcen und Entwicklungen.

Positiv ist, dass das Verkehrsflächenmanagement und die Finanzverwaltung die Daten aus den Zustandserfassungen regelmäßig mit den Buchwerten abgleichen. Bei der Erweiterung der Straßendatenbank sollte der Kreis Unna die Einrichtung einer Schnittstelle zur Finanzsoftware prüfen. Damit könnte dann der manuelle Abgleich der Daten wegfallen.

Straßenbegleitgrün

Der Kreis Unna kann die Flächen und Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns nicht in der von der gpaNRW abgefragten Differenzierungen liefern. Aufgrund dessen sind eine Kennzahlenbildung und ein interkommunaler Vergleich mit anderen Kreisen nicht möglich. Positiv ist, dass bereits eine Neuerfassung der Flächen angestoßen wurde. Der Kreis Unna sollte über eine Kostenrechnung für das Straßenbegleitgrün die Aufwendungen vollständig und transparent mit Differenzierung je nach Flächenart ermitteln. Hierdurch würde der Kreis zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten bekommen.

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 Unna 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.

Beim **Kreis Unna** hat der Fachbereich Bauen und Planen, Sachgebiet Unterhaltung, Neubau und Erweiterung von Verkehrsflächen die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen.

Der Kreis Unna hat genaue Angaben zu den Flächen seiner Fahrbahnen und sonstigen Verkehrsflächen[26]. Ein Aufmaß zu sonstigen Anlagenteilen[27] wurde beim Kreis Unna noch nicht durchgeführt. Um die vollständigen Verkehrsflächen nach der Definition der gpaNRW zu erhalten, wurde die Fläche der sonstigen Anlagenteile hilfsweise berechnet. In Absprache mit dem

[26] Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)

[27] Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken

Kreis Unna wurden diese hilfsweise berechnet, indem eine durchschnittliche Breite für sonstige Anlagenteile mit der Länge der Kreisstraßen außerorts multipliziert wurde. Die Kreisstraßen innerorts wurden dabei nicht berücksichtigt, da hier sonstige Anlagenteile regulär nicht vorkommen. Positiv ist, dass der Kreis Unna plant, ein einheitliches elektronisches Grundstücksverzeichnis zu erstellen. Dazu wurde 2018 eine Projektgruppe gebildet. Für das Verzeichnis werden die Grundstücke des Kreises Unna aufgemessen, folglich auch die Verkehrsflächen.

Um den tatsächlichen Zustand seiner Verkehrsflächen bei der Planung der Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt der Kreis Unna alle vier Jahre eine Zustandserfassung der Fahrbahnen und Radwege durch. Der Zustand wird messtechnisch durch eine Befahrung erfasst.

Der Kreis Unna konnte die für die überörtliche Prüfung abgefragten Finanzdaten für die Verkehrsflächen auf hoher Aggregationsebene liefern. Eine Unterscheidung der Unterhaltungsaufwendungen nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung sowie nach Eigen- und Fremdleistungen wird nicht vorgenommen. Eine Zusammenstellung dieser Daten ist nur mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand möglich. Das hat insbesondere den Grund, dass sich die Politik bewusst gegen eine differenzierte Kostenrechnung beim Bauhof entschieden hat.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die Transparenz seiner Daten zu den Verkehrsflächen verbessern, indem er die fehlenden Flächenwerte der sonstigen Anlagenteile erfasst und die Unterhaltungsaufwendungen nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung sowie nach Eigen- und Fremdleistungen regelmäßig aufbereitet. In der Folge kann er das Erhaltungsmanagement und die interne Steuerung weiterentwickeln.

8.3.1.2 Straßendatenbank

➔ **Feststellung**
Der Kreis Unna nutzt eine webbasierte Straßendatenbank und Excel-Tabellen für die Datenspeicherung zu seinen Verkehrsflächen. Diese Art der Datenvorhaltung bietet nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer speziellen Fachanwendung.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Kreis Unna** und alle weiteren Kreise in NRW können für die Datenvorhaltung bestimmter technischer Daten zu den Verkehrsflächen auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. Der Kreis Unna nutzt dieses kostenlose Tool und pflegt zusätzlich Excel-Tabellen. In der webbasierten Straßendatenbank sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen wie z. B. einem Knoten-Kanten-Modell mit Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit hinterlegt. Diese Informationen sind kostenfrei zugänglich. Für eine umfängliche Nutzung im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung reicht diese Version der Datenbank aus Sicht der gpaNRW jedoch nicht aus. Die gpaNRW empfiehlt,

in der Straßendatenbank weitere Daten wie z. B. Querschnittsdaten, Zustandsdaten, das Inventar und die Unfalldaten zu integrieren. Zudem ist eine Aufbruchverwaltung innerhalb des Systems zu empfehlen.

Die webbasierte Straßendatenbank könnte kostenpflichtig um zusätzliche Auswertungs- und Nutzungsmöglichkeiten erweitert werden.

Positiv ist, dass bereits folgende wesentliche steuerungsrelevanten Informationen in Excel-Tabellen hinterlegt sind:

- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung),
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand),
- Lichtsignalanlagen sowie
- weitere sonstige Daten wie Höchstgeschwindigkeiten, Lärm, Feinstaubbelastung, Angaben zu ÖPNV und Fahrradwege, Unfalldaten etc.

Aufbaudaten[28] liegen dem Kreis Unna noch nicht für seine Kreisstraßen vor. Diese sollten sukzessive erhoben werden, zum Beispiel bei Aufbrüchen.

Bei den Zustandsdaten ist der Kreis Unna gut aufgestellt. Seit rund 20 Jahren werden die Straßen durch ein externes Unternehmen alle vier Jahre zwecks Zustandserfassung befahren. Straßen NRW schreibt die Zustandserfassung aus und bietet den Kreisverwaltungen die Möglichkeit, sich daran zu beteiligen. Davon macht der Kreis Unna regelmäßig Gebrauch. Der Kreis Unna schreibt den Zustand der Straßen jährlich fort – man geht davon aus, dass der Zustandswert jährlich um den Faktor 0,08 sinkt. Die Zustandsdaten werden zudem in der webbasierten Straßendatenbank hinterlegt. Aus den vorhandenen Informationen erstellt der Kreis Unna ein Ausbau- und Erhaltungsprogramm.

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 Unna werden regelmäßige Kontrollen über eine Befahrung mit dem Streckenwagen durchgeführt. Diese finden mindestens einmal wöchentlich statt, sind aber noch nicht in einer Dienstanweisung verbindlich festgeschrieben. Bei Auffälligkeiten werden die Informationen direkt an die zuständige Stelle weitergegeben, die die geeigneten Maßnahmen festlegt. Eine digitale Verarbeitung der Kontrollen und Dokumentation findet zurzeit noch nicht statt.

Die aktuell genutzte Straßendatenbank bietet noch nicht die Möglichkeit, das Aufbruchmanagement digital abzuwickeln. Informationen zu Aufbrüchen werden anderweitig digital vorgehalten

[28] Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse

(Excel, Word, Outlook). Es ist dem Kreis Unna wichtig, dass vermieden wird, dass durch Aufbrüche Schäden an dem Verkehrsflächenvermögen entstehen. Rund 200 Aufbrüche gibt es pro Jahr auf den Straßen des Kreises Unna. Aufgrund dessen werden die Maßnahmen auf Grundlage des jährlichen Bauprogramms mit den Versorgungsträgern und den kreisangehörigen Kommunen koordiniert. Nach einer Sanierungsmaßnahme wird dieser Abschnitt für Aufbrüche grundsätzlich für fünf Jahre gesperrt. Für die Durchführung und Wiederherstellung der Aufbrüche macht der Kreis Unna durch Einzelverträge konkrete Vorgaben. 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, u. a. Verdichtungsnachweise und Fotos. Ideal wäre es, wenn der Kreis Unna die Aufbrüche zum Ablauf der Gewährleistungsfrist nochmal gezielt kontrolliert.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte in Erwägung ziehen, die webbasierte Straßendatenbank um zusätzliche Module/Produkte für die Streckenkontrolle sowie für das Erhaltungs- und Aufbruchmanagement zu erweitern. Hierdurch könnte er zusätzliche Auswertungs- und Nutzungsmöglichkeiten erhalten und alle notwendige Daten für eine effiziente Steuerung zentral digital vorhalten (Flächen, Aufbrüche, Zustandsnoten, Bestands- und Finanzdaten).

8.3.1.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**
Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Unna 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 Unna** nicht vorhanden. Die Politik hat sich im Juli 2012 bewusst gegen eine Kostenrechnung entschieden. Der Grund ist eine Empfehlung aus einer Organisationsberatung zur Optimierung des Bauhofs. In Anbetracht der Größe des Bauhofs wurde es für nicht sinnvoll erachtet, die Kosten- und Leistungsrechnung sowie das Controlling erheblich auszuweiten. Es sollten nur einige Leistungskennwerte generiert werden, z. B. für zukünftige Make-or-Buy-Entscheidungen oder zur Abbildung im Haushalt. Es wurde empfohlen, dass ein Controlling für die zehn wesentlichen Tätigkeiten aufgebaut wird. Bislang wurde darauf verzichtet.

Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung konnte der Kreis Unna nicht alle für die Prüfung angeforderten Daten ermitteln. Die gpaNRW sieht es als wichtig, eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufzubauen. Mithilfe dieses Steuerungselements können wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Straßenerhaltung im Kreis Unna 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 und differenziert 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

→ Der Kreis Unna steuert die Erhaltung seiner Verkehrsflächen über messbare Ziele.

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 Unna** hat sein Erhaltungsmanagement mit strategischen Zielvorgaben und Kennzahlen systematisiert. Im Haushaltsplan sind im Produkt 60.02 „Unterhaltung, Neubau und Erweiterung von Verkehrsflächen“ Ziele definiert. Es wird erläutert, dass eine nachhaltige Verbesserung der Kreisstraßen ohne zusätzliche Belastung der allgemeinen Kreisumlage durch eine veränderte Veranschlagungspraxis gewünscht wird. Es soll mehr investiert werden. Insgesamt sollen die verkehrliche Infrastruktur, der Zustand und die Befahrbarkeit der Kreisstraßen und Brücken verbessert werden. Weiterhin ist die Trennung der Verkehrsarten zum Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer (Fußgänger, Radfahrer), insbesondere unter dem Aspekt der Schulwegsicherung im Rahmen des Radwegebaus, gewünscht.

Als Wirkungsziel ist festgelegt: „Das Kreisstraßennetz leistet einen Beitrag zu einer leistungsfähigen Infrastruktur; der Substanzwert des Kreisstraßenvermögens bleibt erhalten“.

Folgende konkrete messbare Leistungsziele wurden vorgegeben:

- Bis zum Jahr 2023 erreichen die Straßenabschnitte eine durchschnittliche Qualitätsstufe von mindestens 2,8 im Substanzwert.
- Bis zum Jahr 2023 erreichen die Straßenabschnitte mit einem Bezug zu Gewerbe- oder Industriegebieten eine durchschnittliche Qualitätsstufe von mindestens 2,6 im Substanzwert.
- Straßenbauwerke sind in einem guten Zustand (Note 2,2).
- Der aktuell vorhandene Durchschnittswert der Qualitätsstufen von 1,90 für Radwege wird erhalten.

Über den Soll-Ist-Vergleich wird mindestens halbjährlich an die Fachausschüsse und den Kreistag berichtet.

Der Kreis Unna hat strategische Planungen nicht nur zu den Kreisstraßen, sondern auch zum Ausbau des Radwegenetzes angestellt. Im Jahr 2018 wurde der Kreis Unna vom Allgemeinen Deutschen Fahrrad Club als fahrradfreundlichster Kreis ausgezeichnet. Der Kreis Unna hat das Ziel, die Kommunen des Kreises untereinander und mit den Nachbarkreisen und –kommunen im Alltagsradverkehr besser zu vernetzen. Dadurch soll der Anteil des Radverkehrs am Verkehrsaufkommen wachsen. Es sollen durchgehende, direkte und sichere Radwegeverbindungen zur Verfügung stehen. Im Mai 2019 hat der Kreis Unna daher die Erstellung eines kreisweiten Radverkehrskonzeptes auf den Weg gebracht, das 2021 fertiggestellt wurde.

In dem Endbericht „Radverkehrskonzept Kreis Unna 2021[29]“ wird Folgendes erläutert:

„Mit dem Kreisradwegesanierungsprogramm existiert bereits eine gute Grundlage zur Qualifizierung schon vorhandener Radwege an Kreisstraßen, mit dem mittel- und langfristig prioritär gute Verbindungen mit möglichst hohen Qualitätsstandards insbesondere im schnellen Alltagsnetz garantiert werden. Zusätzlich wird nun innerhalb eines Jahres ein Radwegebauprogramm für die Kreisstraßen aufgestellt. Auch wenn das Kreisradwegenetz mit ca. 180 km in der Straßenbaulast des Kreises Unna liegt, so verbleiben aber fast ebenso viele Kilometer des Netzes in der Baulast der Kommunen und des Landesbetriebs Straßenbau NRW. Diese werden nun mit dem Kreistagsbeschluss zum Radverkehrskonzept mit aufgefordert, ebenso an der Umsetzung des Netzes zu arbeiten und die Angebote der Radinfrastruktur zu sichern und weiter auszubauen. Mit dem Arbeitskreis Radverkehr, in dem die Radverkehrsbeauftragten der kreisangehörigen Kommunen sowie Vertreter des Landesbetriebs Straßenbau NRW, des Regionalverband Ruhr, der Emschergenossenschaft/ Lippeverband und des ADFC vertreten sind, ist prozessbegleitend ein stetiger Austausch über die Umsetzung von Maßnahmen und die Überprüfung des Kreisradwegenetzes gewährleistet. Die Schaffung einer noch attraktiveren Radverkehrsinfrastruktur ist insofern als Gemeinschaftsaufgabe zu betrachten und muss in enger Abstimmung mit allen Straßenbaulastträgern erfolgen. Hierfür liefert das nun beschlossene Radverkehrskonzept Kreis Unna die erforderliche Planungsgrundlage.“

Die Radwege wurden im Jahr 2020 befahren und in Zustandsklassen eingeteilt (siehe auch Kapitel 8.3.4.1 „Alter und Zustand“). Auf dieser Grundlage der Zustände wurde das Radwegesanierungsprogramm erstellt. Es ist geplant, dieses regelmäßig fortzuschreiben.

8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Beim Kreis Unna stehen das Verkehrsflächenmanagement und die Anlagenbuchhaltung in einem engen Informationsaustausch. Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung sind geregelt. Die regelmäßig durchgeführte Zustandserfassung ist mit der Inventur verbunden.

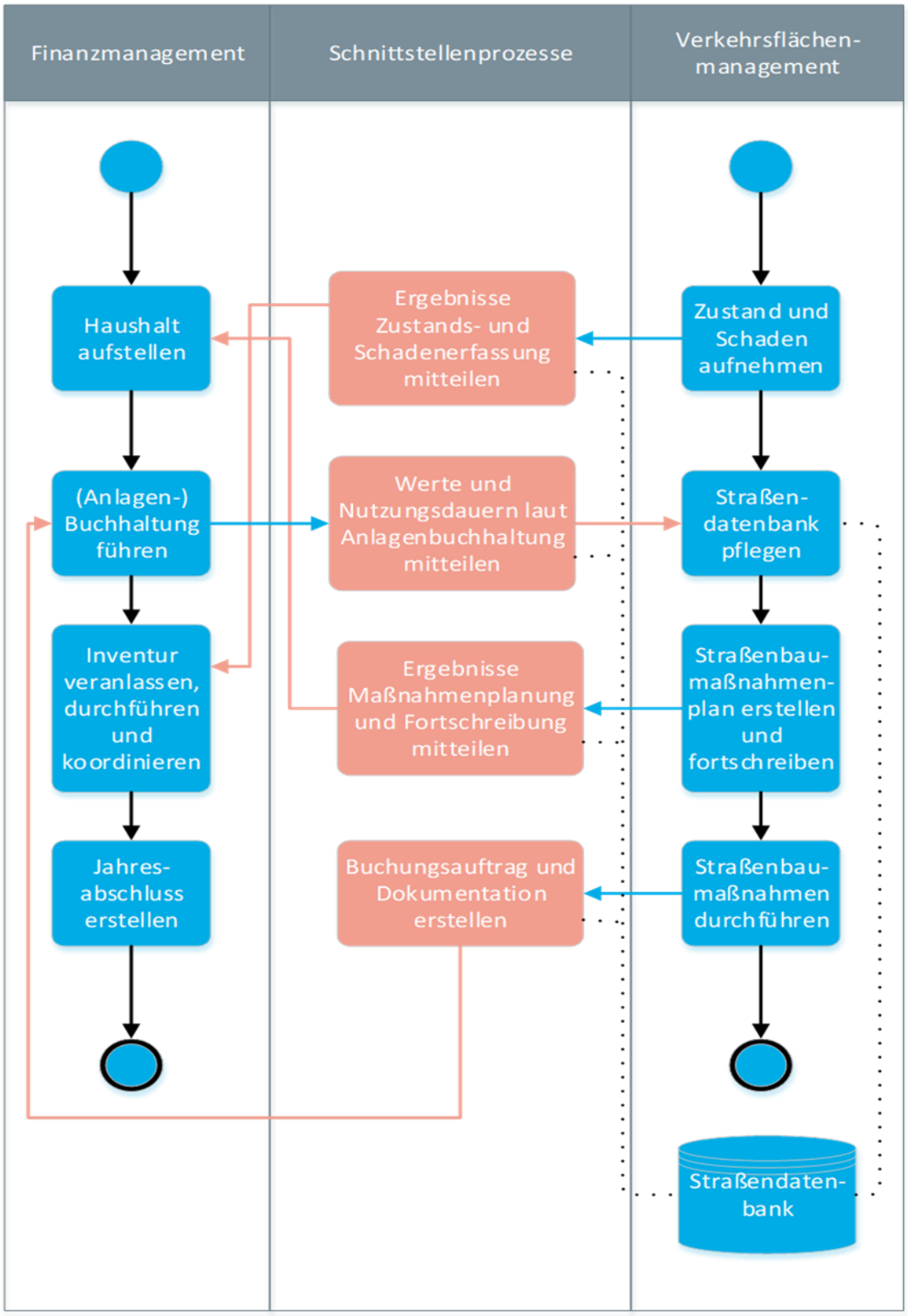
Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung

[29] https://www.kreis-unna.de/fileadmin/user_upload/Kreishaus/kfp/pdf/Verkehr/Radverkehrskonzept_Kreis_Unna/Final_Endbericht_RVK_Kreis_UN_2021.pdf

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. Beim Kreis Unna werden die technischen Verkehrsflächendaten in der Straßendatenbank und in Excel-Tabellen gepflegt. Angaben zu Buchwerten und bilanziellen Restnutzungsdauern werden vom Finanzmanagement vorgehalten. Eine direkte Schnittstelle zwischen Straßendatenbank und Finanzsoftware gibt es nicht. Folglich sind manuelle Schritte zum Abgleich beider Systeme notwendig.

Die Abstimmung und der Abgleich zum Anlagenbestand der Verkehrsflächen erfolgt regelmäßig. Das Verkehrsflächenmanagement meldet alle Daten in Zusammenhang mit durchgeführten Straßenbaumaßnahmen an das Finanzmanagement, das diese Daten in die Anlagenbuchhaltung einpflegt. In Zusammenhang mit den Jahresabschlussarbeiten findet ein Abgleich über alle im abgelaufenen Jahr durchgeführten Maßnahmen statt. So wird gewährleistet, dass alle Maßnahmen mit den korrekten Werten in der Anlagenbuchhaltung berücksichtigt werden. Auch bei buchhalterischen Fragen stimmen sich beide Bereiche eng miteinander ab.

Für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur des Straßenvermögens ist die Leitung des Fachbereichs „Bauen und Planen“ zuständig. Die zentrale Inventurleitung obliegt dem Steuerungsdienst. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Sie findet alle vier Jahre statt und wird mit der Befahrung für die Zustandserfassung verknüpft.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- Der Kreis Unna hat im Vergleich zu anderen Kreisen eine hohe Bevölkerungsdichte. Die Menge der zu erhaltenden Straßenlängen ist durchschnittlich.

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 Unna beträgt 543 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 395.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises Unna 2.313.773 Quadratmeter Verkehrsflächen. Diese befinden sich zu 79 Prozent außerhalb der Ortsdurchfahrten.

Aus diesen Grunddaten ergeben sich folgende Kennzahlen:

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	727	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche* je EW in qm	5,86	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche* an der Fläche des Kreises in Prozent	0,43	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

*Verkehrsflächen in der Baulast des jeweiligen Kreises

Absolut betrachtet unterhält der Kreis Unna nach Angaben von IT.NRW insgesamt 209 km Straßen. Damit ordnet er sich im Mittelfeld der Kreise in NRW ein. 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)

Nachfolgend ist der interkommunale Vergleich 2020 der Kreise mit der Unterscheidung innerorts und außerorts abgebildet.

Straßenlängen 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises (innerorts) in km	44,40	3,70	39,80	46,0	56,15	95,10	31
Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises (außerorts) in km	165	44,10	133	173	311	467	31
Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km	209	47,80	172	212	383	526	31

Entlastend kann sich das gut ausgebaute Radwegenetz im Kreis Unna auswirken (siehe Ausführungen unter 8.3.1.4 „Strategische Steuerung und operatives Controlling“).

Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Dem Kreis Unna ist es gelungen, über entsprechende Investitionen den Werterhalt des Straßenvermögens sicherzustellen. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist sogar im Vergleich der Werte für 2006 und 2020 leicht gestiegen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

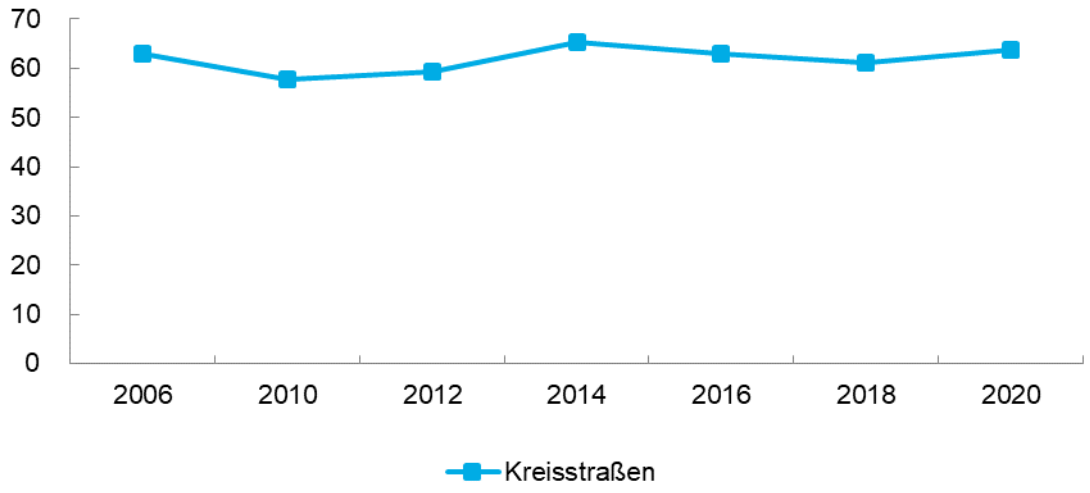
Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent*	12,88	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	25,24	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

* 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 Unna. Bei dieser Kennzahl bildet der Kreis Unna den Medianwert unter den Vergleichskreisen. Auch beim durchschnittlichen Bilanzwert je qm positioniert sich der Kreis Unna im Mittelfeld.

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 Unna in Mio. Euro



Zur Eröffnungsbilanz 2006 wurden das Straßenvermögen mit 62.854.914 Euro bewertet. Im Jahr 2020 betrug das Straßenvermögen 63.631.341 Euro. Es ist folglich um 1,24 Prozent/ 776.427 Euro gestiegen.

Diese Entwicklung ist grundsätzlich positiv zu werten. Bei anderen Kommunen und Kreisen hat sich der Bilanzwert in diesem Zeitraum teilweise sogar um 25 Prozent oder mehr reduziert. Der Anstieg des Vermögens ist allerdings darauf zurückzuführen, dass der Kreis Unna neue Verkehrsflächen gebaut hat. Bei den vorhandenen Verkehrsflächen ist dagegen von einem Wertverlust auszugehen, weil die Reinvestitionen in die Kreisstraßen in den meisten Jahren unterhalb der Abschreibungen liegen (vgl. Kapitel 8.3.4.3 „Reinvestitionen“).

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

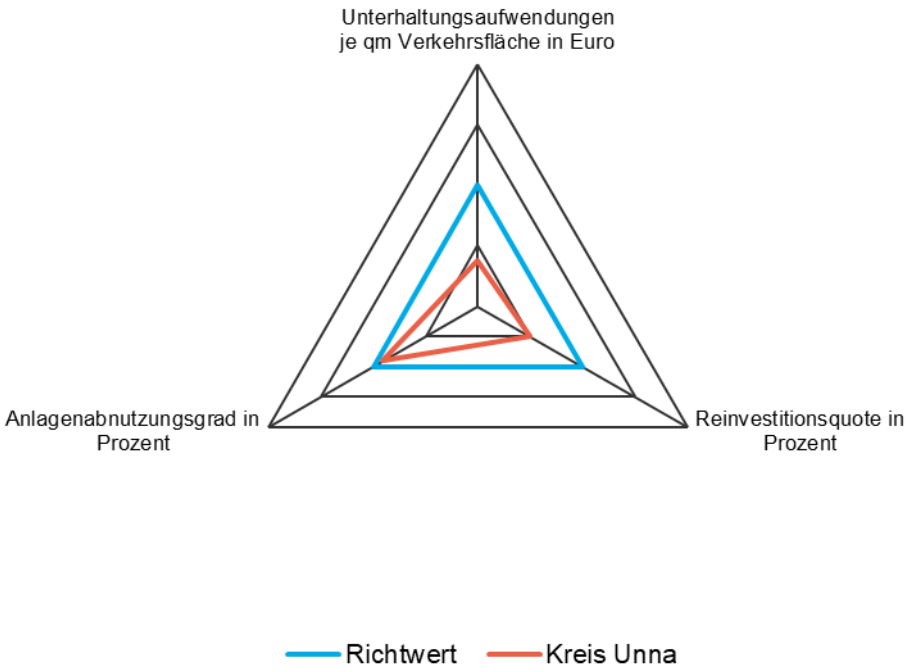
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 Unna gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020



Kennzahlen	Richtwert	Kreis Unna
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,49
Reinvestitionsquote in Prozent	100	50,02
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	45,31

Folgend untersuchen wir als gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Faktoren dar.

8.3.4.1 Alter und Zustand

- Der überwiegende Teil der Kreisstraßen befindet sich in einem sehr guten oder guten Zustand. Bilanziell betrachtet zeigt sich keine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.

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 Unna** hat für den Vollausbau seiner Kreisstraßen eine Nutzungsdauer in Höhe von 50 Jahren festgelegt und für die Radwege 30 Jahre.

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 vorge-

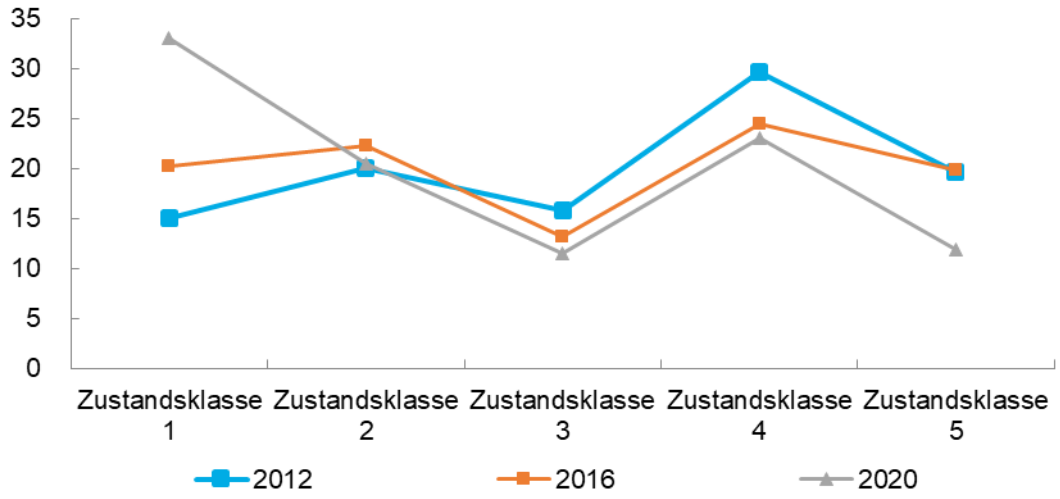
sehene Restnutzungsdauer nicht erreichen und vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben werden müssen. Zu kurze Nutzungsdauern führen dazu, dass das Verkehrsflächenvermögen schneller abgeschrieben wird und somit auch der Anlagenabnutzungsgrad schneller ansteigt als in anderen Kreisen.

Für die Errechnung des Anlagenabnutzungsgrades wird die bereits genutzte flächengewichtete Nutzungsdauer mit der flächengewichteten Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Kreisstraßen des Kreises Unna lag im Jahr 2020 bei 25,60 Jahren. Bei einer Gesamtnutzungsdauer von 46,81 Jahren ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad in Höhe von 45,31 Prozent und zeigt ein gutes Verhältnis von neueren und älteren Verkehrsflächen.

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 Unna erhebt regelmäßig die Zustände der Fahrbahnen seiner Kreisstraßen. Alle vier Jahre werden die Zustände messtechnisch von einem Unternehmen erhoben. Nachfolgend werden die Zustandsnoten der Jahre 2012, 2016 und 2020 verglichen:

Verteilung der Zustandsklassen der Fahrbahnen 2012, 2016 und 2020 in Prozent



Die Zustandsklasse 1 ist dabei die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

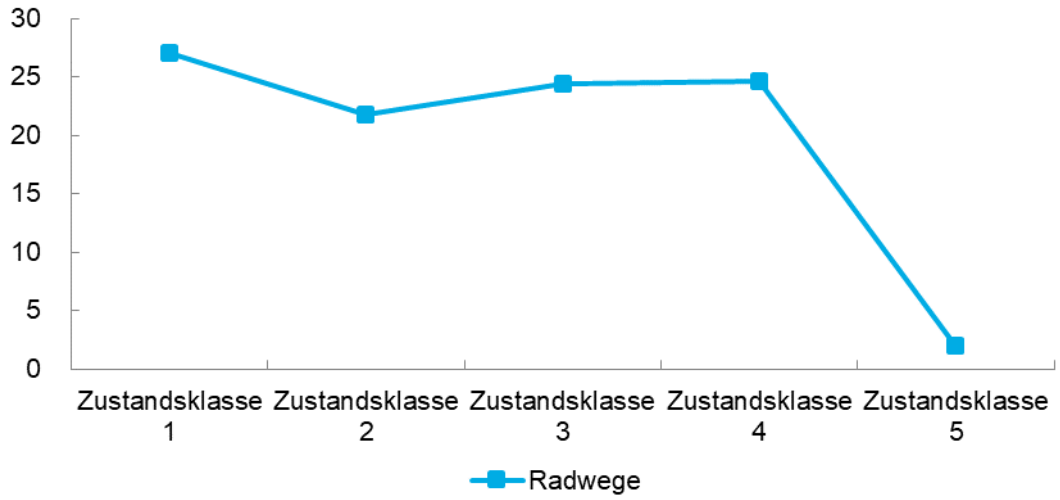
An der Verteilung der Zustandsklassen ist zu erkennen, dass sich 2020 mit 54 Prozent der größte Anteil der Verkehrsflächen in einem sehr guten bis guten Zustand befindet. Innerhalb von acht Jahren hat sich der Anteil in der schlechtesten Zustandsklasse deutlich reduziert und in der besten erhöht. Rund 34 Prozent der Kreisstraßen befinden sich 2020 noch in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Es ist daher positiv, dass der Kreis Unna das Kreisstraßensanierungsprogramm mit dem Ziel weiter fortführt, den Zustand insgesamt zu verbessern. Es sind bereits weitere Maßnahmen über einen Zeitraum von zunächst fünf Jahren ge-

plant. Diese werden jährlich fortgeschrieben. Grundlage des aktuellen Kreisstraßenbauprogramms ist die Zustandserfassung der Kreisstraßen aus dem Jahr 2020. Das Kreisstraßenbauprogramm beinhaltet die kurz- bis mittelfristig geplanten Maßnahmen, die erforderlich sind, um das Kreisstraßennetz und somit das Vermögen des Kreises Unna zu unterhalten und nachhaltig zu verbessern. Dabei soll die Allgemeine Kreisumlage nicht zusätzlich belastet werden. Um das zu erreichen, werden vermehrt investive Maßnahmen durchgeführt, die den Ergebnisplan entlasten. Das Kreisstraßenbauprogramm 2018 – 2023 enthält insgesamt 54 Straßenbaumaßnahmen, die eine Länge von 54,48 km umfassen.

Aufgrund der Zustandsverteilung und des im Vergleich geringen Anlagenabnutzungsgrades ist davon auszugehen, dass der Kreis Unna kurzfristig keine außergewöhnlich hohen, ungeplanten Investitionen zu erwarten hat, die zu einem haushälterischen Risiko führen können.

Im Jahr 2020 wurde auch eine Befahrung der Radwege durchgeführt und die Zustände erfasst.

Verteilung der Zustandsklassen der Radwege 2020 in Prozent



Auf der Grundlage dieser Zustandserfassung hat der Kreis Unna neben dem Kreisstraßenbauprogramm auch ein Radwegesanierungsprogramm aufgestellt, das regelmäßig aktualisiert wird (vgl. ausführliche Erläuterungen im Kapitel 8.3.1.4 „Strategische Steuerung und operatives Controlling“).

8.3.4.2 Unterhaltung

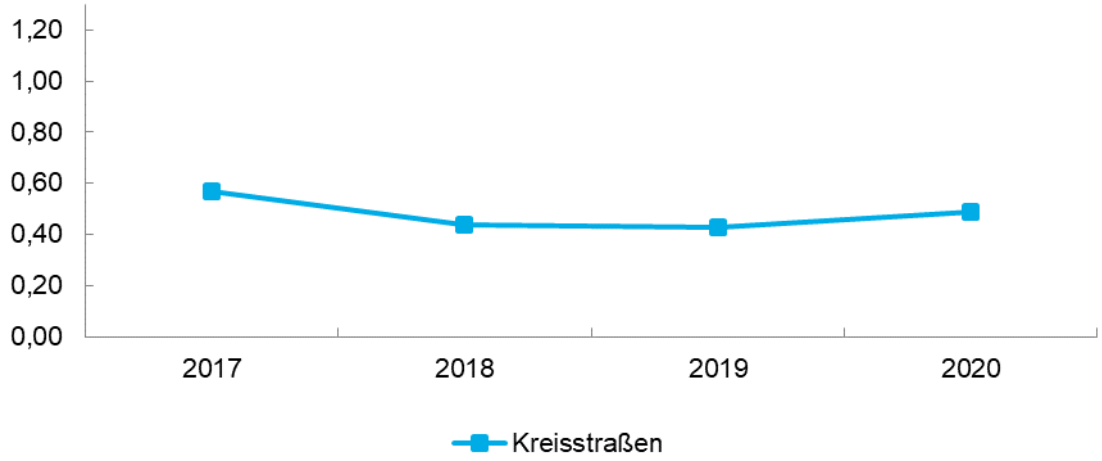
- Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Aufgrund des überwiegend sehr guten bis guten Straßenzustandes und der Höhe der Reinvestitionsquote lässt sich hieraus aktuell kein Risiko ableiten.

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.

Unterhaltungsaufwendungen in Euro 2017 bis 2020



Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen im Kreis Unna im 4-Jahres-Durchschnitt bei 1,12 Millionen Euro pro Jahr. Diese teilen sich auf folgende Aufwendungen auf:

Unterhaltungsaufwendungen in Euro 2017 bis 2020

Bezeichnung	2017	2018	2019	2020	Durchschnitt
Erhaltungsaufwendungen	414.400	722.154	319.144	668.262	531.240
Personalaufwendungen Verwaltung	235.967	245.504	251.372	254.161	246.751
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	7.229	14.973	8.065	1.343	7.903
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	697.622	46.901	605.000	221.000	392.631
abzüglich Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	36.724	0	187.591	0	56.079
Summe Unterhaltungsaufwendungen	**1.319.493**	**1.029.532**	**995.991**	**1.144.766**	**1.122.445**

Im Durchschnitt liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche bei 0,49 Euro je Quadratmeter. Damit unterschreitet der Kreis Unna den Richtwert der FGSV. Das ist jedoch nicht unbedingt schädlich, denn der Richtwert ist 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. 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 sich der

überwiegende Teil der Straßenflächen in einem sehr guten/guten bis mittleren Zustand befindet. Gravierende Beschädigungen liegen über alle Flächen betrachtet noch nicht vor. Somit bilden die im Verhältnis zum Richtwert geringen Unterhaltungsaufwendungen noch kein Risiko für den Kreis Unna ab.

Um zu beurteilen, ob die Unterhaltungsaufwendungen nachhaltig eingesetzt werden, kann die Unterscheidung in betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung und in Eigen- und Fremdleistung herangezogen werden. Diese Abgrenzung ist für die Analyse interessant, ob die finanziellen Ressourcen nachhaltig und wirtschaftlich eingesetzt werden. Hohe Eigenleistungen sind zum Beispiel ein Indiz für viele kleinflächige Maßnahmen, die in der Regel keine nachhaltige Wirkung entfalten und damit in Summe hohe Unterhaltungsaufwendungen verursachen. Weil die Kostenrechnung des Bauhofes die Unterscheidung nicht ermöglicht, können die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Unna nur insgesamt und nicht differenziert abgebildet werden (siehe Kapitel 8.3.1.3 „Kostenrechnung“).

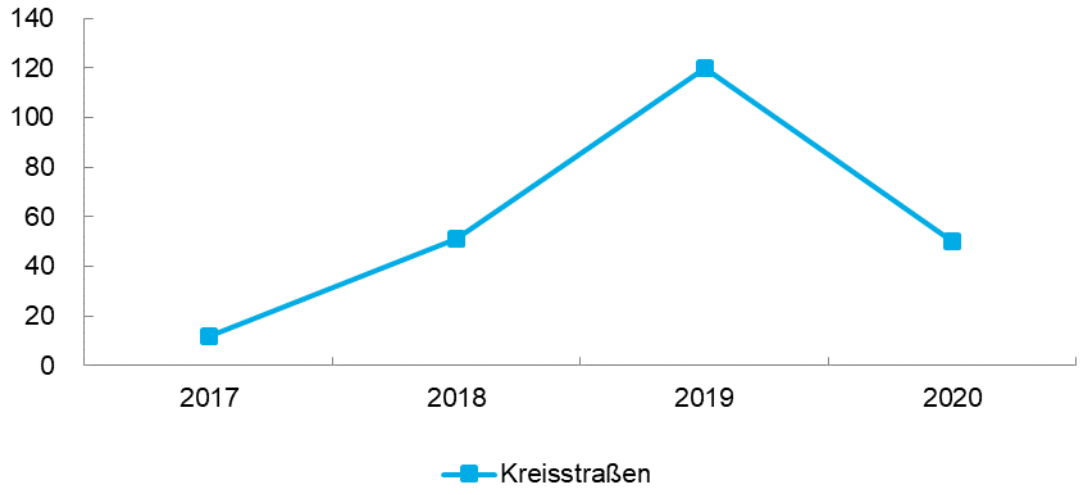
8.3.4.3 Reinvestitionen

- Im Zeitraum von 2017 bis 2020 hat der Kreis Unna nur die Hälfte der Abschreibungen reinvestiert. Das ist für einen gewissen Zeitraum unschädlich, insbesondere aufgrund des weiterhin guten Zustands der Verkehrsflächen des Kreises Unna.

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 Unna** hat von 2017 bis 2020 im Durchschnitt 54 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 Jahr 2020 wurden insgesamt 47.000 Quadratmeter erneuert. Daten für Vorjahre liegen der gpaNRW nicht vor.

Im Vergleich zu der empfohlenen Reinvestitionsquote in Höhe von 100 Prozent über den gesamten Zyklus hinweg indiziert der Durchschnittswert mit 54 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.

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 Unna von den Möglichkeiten des Ansatzes des Wirklichkeitsprinzips noch keinen Gebrauch gemacht. Mit seinem Kreisstraßenbauprogramm verfolgt der Kreis Unna aber ohnehin bereits das Ziel, möglichst viele investive Maßnahmen umzusetzen und dadurch verlängerte Nutzungszeiten zu erreichen. Bei der Einführung des Wirklichkeitsprinzips wäre die Umverteilung der finanziellen Mittel von den Unterhaltungsaufwendungen zu den Reinvestitionen daher nicht so hoch wie in Kreisen, die mehr Unterhaltungsmaßnahmen durchführen.

Die in den bisherigen Ausführungen beschriebenen Einflussfaktoren sollten 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 Unna je qm in Euro 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	Durch-schnitt
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,57	0,44	0,43	0,49	0,49
Reinvestitionen je qm in Euro	0,17	0,83	1,29	0,54	0,71
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	**0,74**	**1,28**	**1,72**	**1,04**	**1,19**

Geprägt durch die unterschiedlichen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen in den hier aufgeführten Jahren ist auch der Finanzmitteleinsatz im Zeitverlauf sehr unterschiedlich.

Ausgehend von der Verkehrsfläche und den Abschreibungen (inkl. Wertveränderungen bei Sachanlagen) ergibt sich für den Kreis Unna ein ungefährer Finanzmittelbedarf von 2,38 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 1,08 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**
Dem Kreis Unna liegen nur wenige Daten zum Straßenbegleitgrün vor.

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 Unna** konnte die abgefragten Daten zum Straßenbegleitgrün nur teilweise liefern. Die Flächen zum Straßenbegleitgrün sind nicht bekannt, nur die Längen-Kilometer des Bankett-Streifens (analog zu den Längen der Kreisstraßen außerorts). Wie in dem Kapitel 8.3.1.1 „Da-

tenlage“ bereits erläutert, plant der Kreis Unna, ein einheitliches elektronisches Grundstücksverzeichnis zu erstellen. Dazu wurde 2018 eine Projektgruppe gebildet. Für das Verzeichnis werden die Grundstücke des Kreises Unna aufgemessen, folglich auch das Straßenbegleitgrün.

Die Gesamtleistung des Bauhofes kann über die Stundenerfassung ermittelt werden, aber nicht mit einer Differenzierung der Pflegeleistungen in unterschiedliche Flächenarten des Straßenbegleitgrüns. Die Kennzahlenbildung zur Wirtschaftlichkeit scheitert folglich nur an der den fehlenden Flächen, nicht an den fehlenden Aufwendungen. Die Anzahl der Bäume und der Kontrollaufwand für Bäume liegen vor.

Eine Kostenrechnung für das Straßenbegleitgrün ist bisher nicht erstellt worden. Der Kreis Unna hat für das Straßenbegleitgrün auch noch keine Gesamtstrategie definiert, die anhand von Zielen und Kennzahlen messbar gemacht wird.

Es gibt allgemeine Vorgaben wie z. B. Verkehrssicherheit und Insekten- und Artenschutz. Zudem gibt es einen Jahrespflegeplan, der Vorgaben zur Häufigkeit von Pflegemaßnahmen enthält, z. B. dass bei der Intensivpflege die Rasenfläche zweimal jährlich gemäht wird und bei der Extensivpflege einmal jährlich.

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 bestimmen. Hierzu eignen sich zusätzlich auch Strukturkennzahlen. Durch die Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die Flächen- und Finanzdaten zum Straßenbegleitgrün erfassen und für die Steuerung über messbare Ziele und Kennzahlen auswerten.

8.4.2 Strukturen

→ Aufgrund fehlender Flächendaten ist eine Analyse der Strukturen des Straßenbegleitgrüns nicht 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.

Um die Strukturen transparent zu machen und mit anderen Kreisen vergleichen zu können, wurde die Fläche des Straßenbegleitgrüns insgesamt und die Anzahl der Bäume angefragt - zudem eine Differenzierung in Rasenfläche (mit der Unterscheidung Intensivpflege und Extensivpflege), Sträucher/Gehölze sowie Beete/Wechselbepflanzung. Aufgrund der fehlenden Flächendaten können keine Kennzahlen für den Kreis Unna gebildet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

Nachfolgend stellen wir Strukturkennzahlen zum Straßenbegleitgrün informativ dar. Der Kreis Unna kann nach der Neuerfassung der Grünflächen seine Kennzahlen berechnen und diese im interkommunalen Vergleich einordnen.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k. A.*	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	k. A.*	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	k. A.*	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19
Anteil Fläche Rasen Intensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	k. A.*	0,00	31,57	28,74	48,43	71,26	19
Anteil Fläche Rasen Extensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	k. A.*	5,97	25,79	43,14	49,78	71,61	19
Anteil Fläche Sträucher/Gehölze an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	k. A.*	0,00	10,47	18,37	29,20	58,45	19

*Keine Kennzahlenbildung aufgrund fehlender Flächendaten möglich.

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.

Dem **Kreis Unna** ist, wie in dem Kapitel 8.4.1 „Steuerung“ bereits erläutert, die Fläche des Straßenbegleitgrüns nicht bekannt. Daher ist eine Darstellung des interkommunalen Vergleichs zur Wirtschaftlichkeit mit Flächenbezug nicht möglich. Mit differenzierteren Daten könnten weitere Kennzahlen gebildet werden, die zusätzliche Erkenntnisse liefern.

Nachfolgend stellen wir die Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Straßenbegleitgrün dar. Der Kreis Unna kann nach der Neuerfassung der Grünflächen seine Kennzahlen berechnen und diese im interkommunalen Vergleich einordnen.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Unna in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Straßenbe-gleitgrün 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	2,06	0,89	1,85	2,63	5,46	7,11	13
Aufwendungen Straßenbegleit-grün je qm in Euro	k. A.*	0,12	0,24	0,33	0,40	0,77	24

*Keine Kennzahlenbildung aufgrund fehlender Flächendaten möglich.

Für den Kreis Unna konnte lediglich die Kennzahl zu den Pflegeaufwendungen für Baumkontrollen gebildet werden. Hier ordnet er sich unterhalb des Medians ein.

Der Kreis Unna führt die Baumkontrolle durch einen ausgebildeten Baumkontrolleur in Eigenleistung aus.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Unna sollte die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nach Neuerfassung der Flächen differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Die Datenlage für die Verkehrsflächen kann der Kreis Unna noch optimieren.	274	E1	Der Kreis Unna sollte die Transparenz seiner Daten zu den Verkehrsflächen verbessern, indem er die fehlenden Flächenwerte der sonstigen Anlagenteile erfasst und die Unterhaltungsaufwendungen nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung sowie nach Eigen- und Fremdleistungen regelmäßig aufbereitet. In der Folge kann er das Erhaltungsmanagement und die interne Steuerung weiterentwickeln.	275
F2	Der Kreis Unna nutzt eine webbasierte Straßendatenbank und Excel-Tabellen für die Datenspeicherung zu seinen Verkehrsflächen. Diese Art der Datenvorhaltung bietet nicht die vielfältigen Möglichkeiten einer speziellen Fachanwendung.	275	E2	Der Kreis Unna sollte in Erwägung ziehen, die webbasierte Straßendatenbank um zusätzliche Module/Produkte für die Streckenkontrolle sowie für das Erhaltungs- und Aufbruchmanagement zu erweitern. Hierdurch könnte er zusätzliche Auswertungs- und Nutzungsmöglichkeiten erhalten und alle notwendige Daten für eine effiziente Steuerung zentral digital vorhalten (Flächen, Aufbrüche, Zustandsnoten, Bestands- und Finanzdaten).	277
F3	Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Unna derzeit nicht.	277	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.	278
Straßenbegleitgrün					
F4	Dem Kreis Unna liegen nur wenige Daten zum Straßenbegleitgrün vor.	292	E4	Der Kreis Unna sollte die Flächen- und Finanzdaten zum Straßenbegleitgrün erfassen und für die Steuerung über messbare Ziele und Kennzahlen auswerten.	293

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Eine tiefergehende Analyse der Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der fehlenden Flächendaten und Differenzierung der Aufwendungen zum Straßenbegleitgrün nicht möglich.	294	E5	Der Kreis Unna sollte die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nach Neuerfassung der Flächen differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren.	295

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	45,31	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,49	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,48	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	50,02	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	54,40	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